

Analyse comparative des politiques de développement durable

Elodie Maître d'Hôtel
Bernard Roux

Août 2010

Ce travail a été réalisé avec l'aide financière de l'ANR - Agence Nationale de La Recherche - agence de recherche nationale française au titre du « Programme Agriculture et Développement Durable », projet ANR-06-PADD-016, PROPOCID, production des politiques autour du développement durable.

Table des matières

Résumé	2
Introduction	4
<i>Première partie : L'étude des situations nationales</i>	<i>5</i>
Méthode	5
La situation à Madagascar	7
La situation au Mali	11
La situation du Mexique	14
La situation au Brésil	17
La situation en France	19
La situation en Nouvelle-Calédonie	23
<i>Deuxième partie : Les programmes nationaux</i>	<i>27</i>
Les programmes à Madagascar	27
Les programmes au Mali	33
Les programmes au Mexique	38
Les programmes au Brésil	45
Les programmes en France	49
Les programmes en Nouvelle Calédonie	57
<i>Troisième partie : Comparaison des situations et des politiques nationales</i>	<i>60</i>
Méthode	60
Traits communs aux six modalités d'appropriation du DD	62
Traits spécifiques de l'insertion du DD	65
Essai de synthèse sur les modalités de l'insertion du développement durable	69
Une interprétation de la diversité des situations nationales à partir des jeux d'acteurs	71
Conclusion	79
Références bibliographiques utilisées	80

Analyse comparative des politiques de développement durable

Elodie Maître D'Hôtel¹
Bernard Roux²

Résumé

Dans l'axe 2 de PROPOCID, la recherche se propose, dans chacune des six situations comparées (Madagascar, Mali, Mexique, Brésil, France, Nouvelle Calédonie) : l'étude de la genèse de la prise de l'introduction de la notion de développement durable (DD) dans les politiques agricoles et rurales (PAR); l'étude du contenu donné au DD (environnemental, social, économique); l'étude des positions des acteurs, des arènes de négociations, des arrangements institutionnels et des jeux des « parties prenantes ». Une première partie est consacrée à l'examen des situations nationales du point de vue de la prise en compte du DD. Les travaux ont été réalisés, d'une part, à partir de l'analyse des textes disponibles : textes officiels (lois, décrets, règlements, documents stratégiques, rapports); textes illustrant la position des acteurs (syndicats, associations, entreprises, etc.); littérature scientifique. D'autre part, grâce à des entretiens réalisés auprès d'informateurs relevant de plusieurs catégories : responsables politiques, fonctionnaires, représentants de groupes sociaux organisés, chercheurs, etc..La deuxième partie inventorie et détaille, sous forme de fiches et dans chaque situation à comparer, les programmes liés aux politiques agricoles et rurales qui contiennent des éléments de DD. Dans la troisième et dernière partie il est procédé à la comparaison des six situations étudiées. Le référentiel du développement durable étant considéré dans notre étude comme exogène aux pays concernés, l'approche du transfert politique est mobilisée, qui accorde une place centrale aux jeux d'acteurs. Ces jeux d'acteurs sont décryptés et comparés en ayant recours à la grille des «trois i», ainsi dénommée car elle utilise les concepts d'intérêts, d'institutions et d'idées. Les divergences et ressemblances entre situations, relevées dans la recherche, permettent de distinguer deux groupes de

¹ Agro-économiste, Cirad, elodie.maitredhotel@cirad.fr

² Economiste, Chercheur CESAER (UMR INRA/Agrosup Dijon), bernard.roux@agroparistech.fr

pays : d'un côté, les pays dans lesquels le référentiel du DD est fortement inséré dans le cadre des politiques nationales (et a conduit à une refonte des politiques agricoles et rurales) et qui cherchent à coordonner les actions relevant du DD (segmentation peu prononcée de l'intervention en milieu rural): France, Brésil, Mexique; d'un autre côté, les pays dans lesquels le référentiel du développement durable est présent dans le cadre politique national, mais n'a pas conduit à une réelle inflexion des politiques agricoles et rurales, qui restent caractérisées par des logiques sectorielles (segmentation prononcée de l'intervention en milieu rural) : Madagascar, Mali, Nouvelle Calédonie.

Introduction

Le projet PROPOCID est structuré en axes de recherche. Dans son axe 2, il se propose les objectifs suivants, déclinés dans chacune des six situations (cinq pays : Madagascar, Mali, Mexique, Brésil, France; un terroir Nouvelle Calédonie) sur lesquelles porte la recherche :

- l'étude de la genèse de la prise en compte et des conditions de l'introduction de la notion de développement durable (DD) dans les politiques agricoles et rurales (PAR);
- l'étude du contenu donné au DD (environnemental, social, économique);
- l'étude des positions des acteurs, des arènes de négociations, des arrangements institutionnels et des jeux des « parties prenantes »;
- une analyse située au niveau national et, éventuellement, en fonction de particularités propres à certains pays, au niveau local (l'approfondissement de la mise en œuvre des politiques de DD au niveau local correspond à l'axe 3 de PROPOCID)
- L'une des phases de la recherche a consisté à mener les études nationales afin de tenter d'atteindre ces objectifs. Un rapport par pays ou territoire a conclu cette phase.

Le présent document est la synthèse de l'axe 2. Il s'appuie, d'une part, sur les rapports par pays, auxquels le lecteur pourra se reporter et où il trouvera la bibliographie ayant été utilisée pour chaque étude de cas et, d'autre part, sur un travail méthodologique réalisé pour mener à bien la comparaison entre les cas d'étude et qui a donné lieu à un document intermédiaire comportant les références théoriques ayant servi de support à la présente synthèse. Celle-ci comporte trois parties : la première présente les principales conclusions des études nationales, qui permettent de prendre la mesure des conditions dans lesquelles la notion de développement durable a pu être appropriée dans les différents cas. Les auteurs des recherches nationales y ont contribué par des notes insérées dans les pages qui suivent.

La deuxième partie du document inventorie et détaille, sous forme de fiches et dans chaque situation à comparer, les programmes liés aux politiques agricoles et rurales qui contiennent des éléments de DD. Un modèle unique de fiche a été adopté pour présenter chaque programme.

Dans la troisième et dernière partie il est procédé à la comparaison des six situations étudiées. Le référentiel du développement durable étant considéré, dans l'étude, comme exogène aux pays concernés, l'approche du transfert politique est mobilisée, qui accorde une place centrale aux jeux d'acteurs. Ces jeux d'acteurs sont décryptés et comparés en ayant recours à la grille des «trois i», ainsi dénommée car elle utilise les concepts d'intérêts, d'institutions et d'idées.

PREMIERE PARTIE : L'ETUDE DES SITUATIONS NATIONALES

Méthode

Dans PROPOCID, la notion de développement durable (DD) est entendue, de manière spécifique selon la situation des pays et territoires, à partir du référentiel global du DD (voir encadré ci-dessous) et des considérations suivantes :

- il s'agit d'un processus prenant en compte le temps long , le DD étant construit de façon procédurale en utilisant les opportunités offertes par les résultats de négociations et de conflits;
- le DD intègre les trois dimensions qui le définissent (économique, sociale, environnementale) selon des modalités spécifiques selon les pays, qui conduisent à des formes d'internalisation et de hiérarchisation variables;
- la cohérence entre les trois dimensions, de manière statique et dynamique, résulte de l'action du législateur et/ou de la mise en convergence par les acteurs.

En ce qui concerne la construction du référentiel du développement durable au niveau international, il convient de souligner que le développement durable est pour la première fois évoqué en 1980 par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, mais sa « maturation » est antérieure. Dans la seconde moitié du XXème siècle apparaissent, dans les pays développés, les premières préoccupations environnementales. En 1972, le Club de Rome remet en cause le modèle de développement économique poursuivi qui conduit à une sensible dégradation des ressources naturelles : la publication du rapport « *Halte à la croissance* » pointe les problèmes de viabilité écologique et va donner lieu à l'organisation de la Conférence de Stockholm qui peut être considérée comme le premier « Sommet de la Terre ». Par ailleurs, à cette même période, au problème de viabilité s'ajoute un problème d'équité, avec une prise de conscience de l'augmentation de la pauvreté dans les pays en voie de développement. A la fin des années 1980, le développement est donc abordé à la fois au travers de ses dimensions économiques, sociales et environnementales (idée des trois piliers). Le développement durable est, selon la définition proposée en 1987 par le rapport Brundtland, un développement « *qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Le concept de développement durable va se consolider et être consacré en 1992, lors de la Conférence des nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) plus connue sous l'appellation « *Sommet de la Terre* » (Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et adoption de l'Agenda 21) : la définition Brundtland, alors axée prioritairement sur la préservation de l'environnement, sera modifiée par la définition des trois piliers qui doivent être conciliés dans une perspective de développement durable. Aux trois piliers et selon les auteurs et les courants de pensée, des composantes sont progressivement ajoutées et très diversement prises en compte comme par exemple les dimensions institutionnelles, culturelles ou encore la question complexe de la gouvernance.

L'émergence de cet enjeu coïncide avec la montée des processus de démocratisation et de participation des acteurs de la société aux processus politiques. En 2002, le Sommet Mondial pour le Développement Durable a entériné ces principes par la « *déclaration de Johannesburg* ».

Dans la démarche de recherche, l'accent est mis sur les conflits et négociations d'acteurs, de façon synchrone ou diachronique. Les champs des politiques publiques pris en compte sont, d'une part, celui des politiques explicites de DD et, d'autre part, celui des politiques sectorielles qui peuvent être antérieures à la prise en compte du référentiel de DD mais qui lui sont liées (ex, en France : la politique de la montagne, la politique des parcs régionaux).

Pour atteindre les objectifs de la recherche énumérés ci-dessus, en introduction, les travaux devaient porter sur plusieurs éléments :

La périodisation :

Il s'agissait de repérer les dates-clé (en se référant aux dates clé internationales : « Stockholm », « Rio », « Johannesburg ») qui mettent en évidence les différentes phases d'intégration du DD dans chaque pays ou territoire, c'est-à-dire préciser :

- la période sans DD mais au cours de laquelle des éléments du DD (p.ex. environnementaux) ont pu être pris en considération ;
- la phase de première prise en compte ;
- la période d'introduction intensive de la notion.

Le contenu

Il était pertinent de répondre à une question de fond : les politiques de développement agricole et rural durable (PDARD) existent-elles vraiment ? Pour cela, la recherche devait se fonder sur :

- une analyse diversifiée de contenus : celle des textes officiels (inventaire et examen des lois, décrets, règlements, etc.) et celle de leur application mais aussi celle du discours des acteurs;
- une interrogation, concernant les différents ministères concernés, sur la volonté politique et le degré d'appropriation ou de résistance vis à vis de la notion de DD ainsi que sur le degré de continuité des anciennes politiques de développement;
- sur l'évaluation des contenus en DD en regard du référentiel des trois composantes (économique, environnemental, social), ce qui devait faciliter la réponse à la question suivante : comment allons-nous montrer que telle ou telle mesure a à voir avec le DD ?

Si on admet que le contenu du référentiel n'est pas stabilisé, cela nous oblige à préciser son contenu dans chaque pays ainsi que son rapport à l'agriculture, ce qui peut conduire à la constatation qu'il n'y a pas d'accord entre les prescripteurs du DD, les concepteurs des politiques publiques, les acteurs concernés par la mise en œuvre de ces politiques.

Les modalités

- identifier les acteurs étant intervenus dans le processus de prise en compte du DD (ministères, agences, profession agricole, défenseurs de l'environnement, porteurs de projets, etc.), soit de manière favorable, soit pour s'y opposer.
- étudier les conditions des discussions, négociations, conflits ayant abouti à l'introduction de la notion de DD dans les PP (arènes de négociations, rapports de force, objectifs des parties prenantes, etc)
- étudier les positions respectives des acteurs.

La mise en œuvre

- une partie essentielle de la recherche devait aboutir à l'inventaire et à la description des actions programmées et généralement menées, pour contribuer au DD, soit à travers les politiques agricoles et rurales (p. ex : les CTE en France), soit à travers des politiques (p. ex. environnementales) ayant des incidences sur l'agriculture (p. ex. la politique européenne de conservation de la biodiversité). Il peut s'agir de politiques qui n'avaient pas le label DD lors de leur conception et application mais qui ont contribué au DD (ex : politique de la montagne en France). Ces travaux portant sur l'inventaire et le contenu des programmes ont donné lieu à la réalisation de fiches descriptives qui constituent la deuxième partie du présent document de synthèse.
- cet inventaire devait se poursuivre par l'étude du contenu, des modalités et des résultats des politiques lorsqu'il en existe (rapports d'évaluation, travaux de recherches).
- Pour mener à bien ces travaux, la recherche s'est appuyée sur les textes disponibles : textes officiels (lois, décrets, règlements, documents stratégiques, rapports); textes illustrant la position des acteurs (syndicats, associations, entreprises, etc.) littérature scientifique. Elle a également donné lieu à la réalisation d'entretiens auprès de différents types d'acteurs : responsables politiques, fonctionnaires, représentants de groupes sociaux organisés, chercheurs, etc..

Chaque situation nationale a donné lieu à un rapport (voir la bibliographie en fin du présent document) d'où les auteurs ont tiré les courtes synthèses présentées ci-dessous.

La situation à Madagascar³

Un pays où la prise en considération de l'environnement est ancienne

A Madagascar, on peut considérer que l'insertion du référentiel du développement durable s'est faite en parallèle, voire en avance sur son émergence au niveau international.

³ Contribution de Marie-Hélène Dabat

Madagascar fait figure de pays précurseur du développement durable dans sa vision éco-centrée (dynamique Bruntland). Il y est en effet abordé essentiellement au travers de sa composante environnementale, malgré une phase entre 1997 et 2002 durant laquelle le développement durable a été abordé plus largement, à l'aide d'approches transversales et plus en connexion avec le développement agricole et rural.

Par ailleurs, l'histoire de la situation économique de la grande île montre un lien étroit entre la gestion des forêts et l'orientation des politiques publiques vers la gestion de la pauvreté ou des crises sociales. Le service forestier n'a jamais pu acquérir l'autonomie nécessaire pour gérer les ressources à partir de variables techniques dépendant de la ressource. De la monarchie en passant par la colonisation et les trois Républiques, la forêt a rarement été considérée comme élément essentiel de la production agraire mais plutôt souvent comme un instrument politique utile pour désamorcer une crise sociale. On peut donner en illustration, le rôle tampon qu'a joué la forêt lors de la période socialiste pendant laquelle, afin d'éviter un conflit social, les gouvernants ont consciemment affaibli l'administration forestière pour permettre aux populations les plus démunies de se rabattre sur les ressources naturelles. Ou bien la recrudescence des surfaces défrichées au moment de la crise du début des années 1990 alors qu'au début de l'ajustement structurel pendant la deuxième partie des années 1980, elle serait passée de plus de 40.000 ha à moins de 5.000 ha par an. Ou de façon plus structurelle dans ce pays pauvre, le fait que la culture sur brûlis, officiellement interdite, représente aujourd'hui près de 15% des superficies rizicoles.

Au niveau des discours, le pays a adopté dès 1984 une Stratégie Nationale pour la Conservation et le Développement Durable mais la prise en compte de la durabilité ne conduira à des actions publiques effectives qu'au début des années 1990, avec l'adoption d'une charte environnementale et surtout le lancement du Plan d'actions environnementales (PAE). Le pays est alors l'un des premiers en Afrique à adopter une charte environnementale, ce qui lui a valu d'être perçu comme un laboratoire de mise en œuvre du développement durable⁴, même si la durabilité y a été abordée au travers de la dimension environnementale et écologique. Le PAE malgache a reçu l'appui musclé d'un consortium de bailleurs de fonds (parmi lesquels la Banque mondiale en chef de file), et son application s'est faite au travers de trois agences d'exécution, créées protégées (ANGAP) et l'Association nationale d'actions environnementales (ANAE). La création d'un Ministère de l'environnement viendra renforcer cette approche sectorielle.

Programmes environnementaux

Le PAE malgache est composé de trois programmes environnementaux dont la succession est révélatrice des relations entre la politique environnementale et la politique de développement rural.

Le premier programme environnemental (1991-1996) s'est caractérisé par une démarche centralisée dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles : zonage des aires

4 A titre d'exemple, la charte environnementale française n'est apparue qu'en 2005.

protégées à partir de critères scientifiques sans concertation avec les acteurs locaux et stigmatisation de l'agriculture comme principale source de dégradation des ressources. La politique environnementale a donc d'abord été conçue comme déconnectée de la politique de développement rural, voire même en opposition.

Le deuxième programme environnemental (1997-2002) relève d'une autre philosophie, plus dans la ligne du rapport Bruntland et des Agenda 21 locaux, où les différents piliers de la durabilité sont mis en perspective : planification concertée décentralisée, gestion communautaire des ressources naturelles et valorisation de la biodiversité dans une optique de promotion des activités créatrices de revenus. Les mesures contenues dans ce programme ont conduit les populations locales à identifier des projets de toute nature et pas seulement à caractère environnemental (appui aux infrastructures, soutien aux filières, services de santé, éducation, gestion des ressources...). Ces mesures apparaissent en phase avec les principes de développement durable : la manière d'aborder la problématique écologique est globale et met en avant l'aménagement du territoire comme vecteur de durabilité. La percolation avec la politique de développement agricole et rural se renforce lors du lancement du PADR en 1999⁵, avec la mise en place de GTDR qui regroupent les acteurs locaux du développement et sont chargés de mettre en relation les offreurs et les demandeurs de financement et de structurer les initiatives privées et publiques qui tendent à promouvoir le développement agricole. Ces initiatives nouvelles s'inscrivent dans le cadre de la décentralisation, officiellement lancée en 1996, et sont significatives d'une appropriation croissante du référentiel du développement durable par les acteurs du secteur agricole et rural.

L'arrivée d'un nouveau Président de la République au pouvoir fort en 2002, combinée à la montée en puissance au niveau international des débats sur la valorisation de l'environnement brise cependant cet élan et marque le retour vers des démarches centralisées et vers un cloisonnement de l'environnement qui se matérialisera dans le troisième PE (2003-2008), par le recul des démarches de planification locale et de gestion intégrée des ressources naturelles. Ces orientations sont complétées à Madagascar par des mesures en faveur du paiement des services environnementaux et une extension considérable des superficies en aires protégées avec le soutien des ONG de conservation et de la Banque mondiale suite au Sommet de Durban en 2003. Le développement durable perd alors de sa substance puisque le développement rural est relégué à un second plan derrière l'objectif de gestion des ressources naturelles pris dans sa dimension « conservationniste ». Sur le plan intérieur, les institutions dédiées à la gestion durable des ressources naturelles ont été perçues comme empiétant sur les prérogatives des autres ministères sectoriels et en particulier ceux en charge de l'agriculture et du développement rural.

Finalement, le changement de cap traduit un retour à des logiques de segmentation des politiques environnementale et forestière. La mise en parallèle des grandes périodes de

5 A titre d'exemple, la charte environnementale française n'est apparue qu'en 2005.

création d'aires protégées à Madagascar montre une certaine résilience que nous assimilons à une forme de dépendance au sentier. La première vague de création des aires protégées à Madagascar date de 1927, durant la période coloniale, et s'inscrit dans une dynamique internationale de conservation. La deuxième vague durant l'année 1991, se déroule au moment du lancement du PEI avec l'argument des « mesures d'urgence ». Enfin, la troisième (2005-2006), s'inscrit dans la « vision Durban ». Dans chacune des trois périodes, le discours dominant qui justifie la création de ces aires protégées repose en grande partie sur la poursuite de la déforestation qui s'explique à la fois par des populations locales « foresticides » et des agents forestiers incompetents et corrompus. Cette permanence dans la représentation du monde rural malgache constitue malheureusement un obstacle évident à la mise en œuvre du développement durable au niveau local.

Prise en compte tardive du développement durable

Cependant, l'inscription récente du développement durable dans la politique générale de l'Etat, contenue dans le MAP, évite l'écueil de leur ancrage politique au seul ministère de l'Environnement et est de nature à modifier les modes d'élaboration des politiques sectorielles. Ainsi si la démarche du développement durable a été fortement portée par le secteur de l'environnement, elle n'a pas éludé totalement le secteur de l'agriculture puisque, d'une part, les politiques forestières et de protection de la nature se sont positionnées par rapport à une agriculture résiduelle (exclusion, intégration, tolérance aux abords...) et, d'autre part, le pays a connu plusieurs générations de politiques de développement rural dont l'enchaînement montre progressivement une convergence vers une préoccupation de durabilité. En effet, après avoir été orientées pendant des décennies vers l'intensification de la production agricole, les politiques agricoles et rurales se sont récemment orientées vers la gestion sociale de l'eau et vers des approches territoriales et agro-écologiques tenant compte par exemple des relations entre bassins versants et périmètres irrigués (et notamment des problèmes de fertilité et d'érosion). Ces évolutions dénotent un besoin et une volonté de prendre en charge de façon concomitante les aspects économiques, sociaux et écologiques liés au développement agricole. Enfin, à l'instar d'autres pays, les objectifs de réduction de la pauvreté ont fait leur entrée dans la politique générale de l'Etat malgache en 2002, avec l'adoption du DSRP, puis son remplacement par le MAP en 2008, qui envisage des réformes accélérées et mieux coordonnées pour « *initier une croissance rapide, réduire la pauvreté et s'assurer que le pays se développe en réponse aux défis de la mondialisation* ».

La ré-appropriation du référentiel du développement durable dans les politiques nationales semble se caractériser actuellement par une volonté de ne pas revenir aux anciennes pratiques sectorielles de l'action publique qui ont fait que le développement durable a longtemps été marqué par une focalisation sur l'environnement. Cependant, la traduction en action publique de cette ré-appropriation est plus que jamais entachée d'incertitude : en situation de fin de troisième programme environnemental et de changement de pouvoir politique (référence au coup d'Etat que Madagascar vient de vivre en 2009) qui très certainement ne poursuivra pas la mise en application du MAP....

La situation au Mali⁶

L'émergence séparée des trois piliers

Au Mali, l'insertion du référentiel du développement durable dans les politiques nationales s'est faite tardivement. Toutefois, la préoccupation pour un environnement fragile et soumis à de forts aléas climatiques, engendrant une insécurité alimentaire endémique, date de la grande sécheresse des années 1972-73, bien antérieurement à l'émergence internationale de la notion de développement durable. Le développement durable est abordé au Mali par des actions sectorielles, au travers de ses composantes environnementales (plans de lutte contre la désertification : années 1975-1980; lois sur la gestion des ressources naturelles : années 1985-1995) et sociales (cadres stratégique de réduction de la pauvreté à partir des années 2000). On observe au Mali un décalage entre les discours et les actions relevant du développement durable. Ainsi, certainement dans une volonté d'affichage et une recherche de légitimité sur la scène internationale, le pays a signé près d'une trentaine de conventions internationales se référant au développement durable et depuis 2002 les textes et discours politiques dans lesquels apparaît le terme « développement durable », foisonnent. Les responsables administratifs maliens évoquent un « verdissement » des textes politiques (Gabas et al, 2008). Les politiques doivent se construire dans des cadres stratégiques, définis pour la plupart en partenariat (quand ce n'est pas imposés) avec les bailleurs de fonds, et qui dans le cas du Mali insistent particulièrement sur les dimensions économiques et sociales des processus de développement, à l'instar du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté : en ajoutant une dimension environnementale aux orientations contenues dans ces cadres (en les verdissant donc), on obtient un affichage en terme de durabilité. Malgré l'existence de programmes ciblés, visant notamment à lutter contre la pauvreté et la dégradation des ressources naturelles, très peu d'actions mises en place peuvent à ce jour être considérées comme relevant du développement durable. Au Mali, l'analyse historique des interventions publiques permet de faire l'hypothèse d'une émergence séparée de chacun des trois piliers du développement durable.

Crises climatiques et préoccupations environnementales

Les années 1970 voient émerger les questions environnementales comme une priorité, du fait des sécheresses, de la vulnérabilité des sociétés rurales aux aléas climatiques, mais également de problèmes avérés d'érosion des sols qui viennent limiter le potentiel productif des terres. La question de la sécurité alimentaire des populations sahéliennes se trouve au cœur des préoccupations internationales du fait de la puissance des images transmises dans les pays développés, via les médias notamment. Les crises climatiques font émerger de nouvelles formes d'intervention qui combinent plus qu'elles n'opposent secteur public et secteur privé. De multiples initiatives se font jour dans cette période qui voit une

⁶ Contribution de : Pierre-Marie Bosc, Elodie Maître d'Hôtel et Jean-Jacques Gabas

mobilisation sans précédent des sociétés civiles au Nord en faveur du développement associatif au Sud. Ces mouvements, à travers leur dimension d'apprentissage de l'action collective, contribueront à préparer les changements démocratiques des années 1990 grâce à un soutien significatif aux initiatives locales. Le Sahel devient un terrain d'action privilégié pour les ONG dites de « développement » qui pour certaines tireront leur légitimité d'un accompagnement dans la durée de dynamiques associatives locales puis à plus vaste échelle. Dans cette période, le Mali, avec huit autres Etats africains, crée le Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) dont les actions vont s'orienter vers la lutte contre la désertification, et être fortement appuyées par certains bailleurs de fonds (et notamment la coopération allemande). Les actions vont alors concerner la sécurité alimentaire directement au niveau des systèmes productifs par la recherche d'une meilleure maîtrise des eaux et des sols en saison des pluies mais aussi indirectement via le développement d'activités marchandes de diversification qui peuvent se dérouler durant la saison sèche permettant de recourir au marché pour réduire l'insécurité alimentaire. Ces préoccupations ne touchent pas que les zones septentrionales réputées plus vulnérables aux aléas climatiques mais concernent aussi les zones sud, où se concentre depuis l'indépendance le développement du coton. Il ne s'agit pas, dans ces zones, de répondre uniquement à l'aléa climatique mais de se préoccuper de manière globale du maintien des capacités productives des zones cotonnières. Cette question est récurrente et questionne très sérieusement le modèle technique en vigueur (Bosc et Hanak-Freud, 1995). En effet, en 1986 un important projet de lutte anti-érosive est mis en place entre la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT) et la coopération néerlandaise : l'objectif avéré de ce projet est le maintien du potentiel productif du coton (Baffes et Baghdadli, 2007). L'environnement, qui apparaît dans la constitution malienne en 1992 est de plus en plus considéré : en 1995 est élaborée une loi de Gestion de Ressources Naturelles (GRN) qui reconnaît officiellement et promeut l'existence de pratiques coutumières anciennes.

Lutte contre la pauvreté

Les années 1990 sont celles de l'émergence du thème de lutte contre la pauvreté, qui s'installe dans le discours politique suite au « Consensus de Washington ». Les actions de lutte contre la pauvreté vont constituer un point de passage obligé des politiques maliennes. Soutenues par les principaux bailleurs de fonds, ces actions vont venir s'insérer dans le cadre de la définition des Objectifs du Millénaire pour le Développement. La recherche de la sécurité alimentaire, qui faisait partie des priorités politiques lors des sécheresses des années 1970, reste la toile de fond des politiques. La création récente, en 2004, du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) marque la volonté du gouvernement malien de prendre ses distances par rapports aux bailleurs (rupture de l'accord sur le PRMC) et affirme ainsi une certaine reprise en main des politiques dans une optique de souveraineté nationale (Egg et al, 2008).

La question de la durabilité économique se pose à nouveau pour le coton, qui fait vivre plus de 30% de la population malienne, et dont l'avenir est fortement compromis, de part les contraintes internationales, les questions de fertilité des sols, d'encadrement, de

privatisation de la CMDT, etc. Dans le contexte de la crise du coton vont se mettre en place des projets de financement de coton biologique et équitable. Si les préoccupations environnementales et sociales sont présentes, le problème de la rentabilité économique joue également un rôle crucial dans la conduite de ces projets, menés en partenariats entre des structures associatives, la CMDT et les producteurs. Les textes officiels actuels, comme par exemple ceux du Projet pour le Développement Economique et Social (PDES) ou de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) ou de la Consultation Sectorielle de Développement Rural (CSDR) tendent à allier les dimensions sociales et économiques du développement.

Approche segmentée, influence des bailleurs de fonds

Bien que le Mali ait ratifié les grandes conventions internationales se référant au développement durable, allant même jusqu'à créer des « bureaux » chargés de suivre ces conventions, la conception du développement durable qui ressort des textes officiels met davantage l'accent sur les aspects économiques et sociaux du développement, au travers essentiellement de la lutte contre la pauvreté qui est la préoccupation majeure tant des autorités nationales que des principaux bailleurs (Gabas et al, 2008). La LOA, élaborée en concertation avec la Coordination Nationale des Organisations de Producteurs (CNOP) marque une volonté de transversalité mais dans la pratique il semblerait que l'on reste dans des approches sectorielles. Si l'intégration entre les trois dimensions du développement durable commence à apparaître dans les textes politiques, il n'en est rien au niveau des actions mises en place qui restent encore fortement cloisonnées.

Tableau 1- Les politiques relevant du développement durable au Mali

Conception de la durabilité	Sectorielle, avant 2006		Intégrée ? Depuis 2006
	Environnemental	Social	
Politiques	CILSS Loi GRN	CSLP PDES CSDR	LOA
Acteurs	CILSS Bailleurs (coopération bilatérale européenne)	CSA Bailleurs (coopération multilatérale)	CNOP Associations, ONG Bailleurs (BM, AFD) Administrations
Approches	Centralisée		Décentralisée Participative

Source : Propocid

Jusqu'à présent, le développement durable a toujours fait l'objet au Mali d'une approche segmentée ne prenant pas en compte conjointement les trois piliers qui fondent le développement durable. Cette situation est d'autant plus marquée que les bailleurs de

fonds, très présents, s'inscrivent dans une politique très sectorielle et que les structures administratives restent assez cloisonnées. D'où un empilement de textes multiples et de structures administratives en charge des différents pans de la durabilité. Il ne faut toutefois pas négliger la difficulté qu'il y a à élaborer une politique intégrée de développement durable prenant en compte ces trois piliers ou à mettre en place des actions de coordination visant à mettre en cohérence des politiques segmentées, cette difficulté se retrouvant exacerbée par la dépendance financière des gouvernements vis à vis des bailleurs de fonds.

La situation du Mexique⁷

Adhésion à l'ALENA, préoccupations écologiques

La trajectoire d'émergence et d'institutionnalisation de la notion de développement durable au Mexique révèle l'existence d'une certaine praxis (pensée *et* pratique) nationale, qui trouve son origine dans les initiatives de développement communautaire mises en place depuis la société civile, au tournant des années 80 et 90, entre communautés paysannes, ONG et universitaires. La notion de Développement Durable (DD) a connu une première traduction en dispositifs institutionnels dans la seconde moitié du mandat du président Salinas (1992-1994). Elle correspond à un double jeu de pressions, externes, avec l'émergence des enjeux environnementaux dans le processus de négociation de l'ALENA, et internes, avec le développement d'une contestation écologiste au sein des classes moyennes et des élites universitaires, mais aussi, et de façon croissante, de certains secteurs de la population rurale, qui s'inspirait largement des expériences de développement communautaire (Foyer, 2008). L'administration environnementale, qui avait été jusqu'alors subordonnée au ministère des questions urbaines, bénéficie d'une première autonomie au sein du grand Ministère du développement social (SEDESOL), puis est instituée en ministère indépendant, la SEMARNAT, sous la présidence d'E. Zedillo (1994-2000). Les tenants de "l'environnementalisme social" mexicain ont ainsi trouvé une fenêtre institutionnelle d'expression et de mise en application du concept de durabilité.

Toutefois, la mise en forme d'un référentiel national du DD et son institutionnalisation a largement été médiatisée par le principe segmentation et de thématisation qui a caractérisé l'action publique à partir du milieu des années 1990. Le secteur environnementaliste qui a initialement porté le concept en a progressivement durci le contenu, en particulier à partir de 2000, vers sa dimension conservationniste. Parallèlement a pris corps une version plus sociale, qui s'exprime dans les programmes de lutte contre la pauvreté, d'éducation ou d'alimentation chapeautés par le Ministère du développement social (SEDESOL). Enfin, le ministère de l'agriculture (SAGARPA) privilégie des programmes à dimension productive et économique. La notion de DD, souffre ainsi de formes différenciées de réappropriation et de déclinaison par les administrations gouvernementales – mais également par les

⁷ Contribution d'Eric Léonard

opérateurs de type ONG qui interviennent dans cette mise en œuvre –, qui peuvent s’avérer contradictoires avec les critères d’intégration sur le long terme qui fondent la notion même de DD. Ces phénomènes de “segmentation” ou de “resectorialisation” du DD donnent assez logiquement lieu à des manifestations de concurrence, ou pour le moins de non communication et d’évitement, entre les différentes instances publiques mexicaines. La collaboration entre SEMARNAT et SAGARPA est ainsi restée minime et, entre 1994 et 2000, la SEMARNAT et sa ministre volontariste ont eu toutes les peines du monde à faire infuser le DD au sein des autres ministères.

Crise de l'agriculture familiale, souveraineté alimentaire

Ce cloisonnement est tout à fait perceptible dans le processus de mise en place d’une loi et d’un dispositif spécifique de développement rural durable qui a lieu à partir de 2001. Avec l’alternance politique de 2000, les formes d’institutionnalisation du concept de durabilité suivent des évolutions contradictoires. D’un côté, la segmentation sectorielle de l’action publique s’approfondit, avec l’orientation productiviste accrue des politiques agricoles et l’accroissement des soutiens à l’intégration commerciale des exploitations familiales. D’un autre côté, en 2001, le président Fox encourage la promulgation d’une Loi de développement rural durable, contre l’avis des barons de son propre parti politique. Le processus d’élaboration de cette loi est marqué par les tensions entre le pouvoir exécutif et les législateurs, qui débouchent sur une faible implication des administrations sectorielles dans un débat législatif dominé par les groupes d’opposition et, singulièrement, par les secteurs relevant des anciennes organisations corporatives du monde agricole. La loi qui en résulte exprime un consensus fort au sein d’un courant réformateur, associant intellectuels, mouvements sociaux et secteurs traditionnels du système politique mexicain, autour d’une proposition de refonte des politiques de développement rural. Ce consensus correspond à la généralisation d’un diagnostic de crise de la petite agriculture familiale et à une montée brutale des tensions en milieu rural – avec notamment des demandes de révision du volet agricole de l’ALENA. Il met en évidence un glissement remarquable du référentiel mexicain du DD depuis le champ de l’écologie politique vers celui l’économie politique et de la “multifonctionnalité” de l’agriculture familiale.

En premier lieu, la loi de 2001 situe d’emblée la question de la souveraineté alimentaire comme un enjeu central de la durabilité en l’affichant dans son intitulé : *Loi de développement rural durable et de souveraineté alimentaire* (LDRSSA)⁸. En second lieu, elle reconnaît l’hétérogénéité des producteurs ruraux et de leurs sources de revenus, non agricoles notamment, et cherche à promouvoir leur prise en compte à travers la décentralisation et la territorialisation des processus de formulation des actions de développement. Enfin, elle se présente comme un outil de correction des asymétries

8 La Loi définit la souveraineté alimentaire comme « la libre détermination du pays en matière de production, de distribution et d’accès aux aliments pour l’ensemble de la population, sur la base fondamentale de la production nationale » (Art. 3, XXXII)

structurelles des politiques de développement rural et de mise en cohérence de leurs actions, via ces instances territorialisées de coordination. La LDRSSA prévoit ainsi la constitution de Conseils de développement rural durable (CDRS), intégrés par des représentants des agences gouvernementales, des associations de producteurs, des organisations de la société civile et des ONG, qui doivent être mis en place aux différents niveaux de l'organisation politico-territoriale : national, Etats de la fédération, districts du ministère de l'agriculture et municipalités. Les conseils municipaux en particulier ont vocation à assumer une fonction essentielle de territorialisation des politiques, à travers l'élaboration de plans de développement durable adaptés aux contextes socio-économiques et agro-environnementaux de leur juridiction, et sont dotés d'une véritable capacité exécutive de définition et de financement de projets.

Rôle central de l'administration agricole

Selon cette perspective, le DD semble devenir un instrument de rationalisation des politiques publiques visant à atténuer leur extrême fragmentation, au moins autant qu'un projet d'impulsion du changement pour le monde rural. Cependant, dans la tradition mexicaine de fédéralisme ultra-centralisé, l'administration fédérale conserve un rôle décisif dans la structure opérationnelle de ce dispositif. Deux niveaux sont en effet déterminants dans l'élaboration des plans de développement durable : la municipalité, qui pâti d'un manque de légitimité et d'ancrage institutionnel après des décennies de contournement par les dispositifs corporatifs de l'Etat-parti ; et le "district rural", qui constitue le "chaînon manquant" de la coordination territoriale entre le municipale et l'Etat fédéré, et qui relève de l'organisation du ministère de l'agriculture. C'est donc l'administration agricole fédérale, dont le référentiel d'action demeure marqué par une conception productiviste du développement, qui assume un rôle central dans la coordination des opérations de développement durable, à l'interface des conseils municipaux et des grandes orientations définies aux échelons fédéral et provincial. Le rôle confié aux districts du Ministère de l'agriculture n'est pas seulement porteur de tensions entre cette vision productiviste et les enjeux de durabilité environnementale et sociale, il risque de renforcer les logiques de réitération au niveau micro-local des processus de construction des enjeux territorialisés de durabilité, sur la base des relations interpersonnelles de type clientéliste établies entre les dirigeants des communautés et les personnels de l'administration agricole, et sans mise en cohérence de ces projets à une échelle régionale plus large.

Plus généralement, la LDRSSA ne bouleverse pas le mode fondamentalement sectoriel et segmenté de conception des politiques publiques. Le cadre réglementaire d'organisation de la Loi de finances votée chaque année fixe les grands thèmes (environnement ; foncier ; développement social ; éducation ; compétitivité ; infrastructures ; santé ; travail, etc.) entre lesquels chaque administration doit ventiler ses programmes. Tous ces thèmes, concernent de près ou de loin du développement durable, mais le mode de gestion des dépenses publiques n'envisage pas leur articulation au niveau d'une ligne budgétaire particulière. L'évolution des modes de production de l'action publique, dans le sens de la thématisation et la segmentation de ses cadres de mise en œuvre, conduit ainsi à des formes de réappropriation et de déclinaison du contenu programmatique du DD par les différentes

administrations gouvernementales – mais également par les opérateurs de type ONG qui interviennent dans cette mise en œuvre –, qui peuvent s’avérer contradictoires avec les critères d’intégration sur le long terme qui fondent la notion même de DD. Au total, le processus d’institutionnalisation du DD au Mexique est profondément marquée par des dépendances au sentier associées aux trajectoires historiques de l’intervention publique et de son interaction avec les sociétés rurales. L’entrée du DD dans les institutions agricoles et rurales semble ainsi relever plus d’une stratégie opportuniste de différents groupes d’intérêts, mettant à profit une conjoncture politique favorable, alors qu’elle s’inscrit plus dans une orientation structurelle des institutions environnementales. Significativement, l’éviction de l’administration environnementale, pourtant porteuse de l’émergence de la notion de DD dans l’arène politique nationale, du processus d’élaboration de la LDRSSA révèle une fragmentation de son contenu conceptuel et opérationnel. Si 1994 marque vraiment l’arrivée du DD au sein des institutions mexicaines via la SEMARNAT, 2001 est sans doute une date charnière car elle marque à la fois le tournant conservacionniste du DD version SEMARNAT et le début d’une appropriation difficile et conflictuelle du concept de DD par les institutions et les organisations qui relèvent du monde agricole. Pour intégral qu’il se veuille, le concept de DD est donc paradoxalement approprié de manière cloisonnée et largement instrumentale par les différents secteurs sociaux, politiques et administratifs engagés dans sa mise en œuvre opératoire.

La situation au Brésil⁹

La prise en compte du développement durable favorisée par l’élection de Lula

Le cas brésilien présente certaines convergences avec le cas mexicain : c’est un pays dans lequel le développement durable a été d’abord abordé au travers d’actions environnementales, avant d’être pensé plus largement ; c’est ensuite un pays dans lequel le secteur agricole familial s’est emparé du référentiel du développement durable pour négocier la mise en œuvre de politiques spécifiques (dynamique endogène). De façon plus conjoncturelle, la thématique du développement durable a été largement favorisée par l’élection en 2002, de Luiz Inácio Lula da Silva, évènement qui a constitué une véritable fenêtre d’opportunité pour la promotion de programmes publics spécifiques, fenêtre activée avec entrain par les organisations sociales, syndicales et économiques invitées à participer à l’élaboration du programme de gouvernement au cours des années 2002 et 2003. Plusieurs ministères techniques se sont saisis de la durabilité, selon des sens parfois spécifiques, pour définir leurs politiques d’intervention en milieu rural. Il s’agit notamment du Ministère de Développement Agraire (MDA), du Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim (MDS), du Ministère de l’Environnement (MMA), du Ministère de l’Agriculture, de la Pêche et de l’Approvisionnement (MAPA), du Ministère de l’Education (MEC) voire du Ministère du Développement, Industrie et Commerce Extérieur (MDIC).

⁹ Contribution de Philippe Bonnal

Les programmes mis en place par ces différentes entités ministérielles répondent toujours à une approche segmentée des politiques publiques. Leur convergence relative, à défaut de coordination, autour du modèle agricole d'agroécologie a néanmoins induit des synergies évidentes. Deux démarches relativement disjointes sont perceptibles.

L'approche conservationniste

D'un côté, on observe l'existence d'une approche conversationniste du développement durable visant à promouvoir des aires de protection environnementale, allant de la mise en défend stricte à des formes d'utilisation des biotopes jugées compatibles avec la préservation de la biodiversité et permettant d'améliorer les conditions sociales et économiques des populations qui les exploitent. Dans le premier cas, il s'agit des unités de conservation à usage indirect regroupant différentes entités aux statuts juridiques variés - parcs nationaux, réserves biologiques, stations biologiques, réserves écologiques - relevant soit de l'Union Fédérale et gérées par le MMA soit des Etats fédérés et gérées par le secrétariat à l'environnement de l'Etat correspondant. Dans le second cas, il s'agit des unités de conservation à usage direct se subdivisant en diverses catégories: réserve de développement durable, réserve *extractiviste*, aire de protection environnementale, forêt (nationale ou de l'Etat fédéré), forêt (état fédéré) de production durable, etc. Cette approche et les projets qui y sont associés concernent plus spécifiquement l'Amazonie.

L'approche intégrée

D'un autre côté, une approche plus intégrée vise la réalisation d'actions de lutte contre la pauvreté en milieu rural, de stimulation des activités économiques des agriculteurs, d'amélioration des conditions de vie des populations rurales, de la promotion de pratiques agricoles alternatives, cherchant à préserver la biodiversité, les ressources naturelles et la santé des consommateurs. Les programmes publics qui s'inscrivent dans cette approche sont en général spécifiques à l'agriculture familiale, laquelle regroupe un ensemble hétérogène d'agriculteurs : petites et moyennes exploitations commerciales d'agriculteurs familiaux, agriculteurs familiaux pauvres, bénéficiaires de la réforme agraire, paysans sans terre en phase d'occupation de terre, communautés indigènes, *quilombolas* (agriculteurs dont les ancêtres sont des esclaves fugitifs), pêcheurs artisanaux, etc. Le ministère du développement agraire est l'un des ministères les plus actifs dans ce domaine, en mettant en place notamment des programmes d'appui aux territoires ruraux et aux agriculteurs familiaux, tels que : (i) le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR) dont l'objet est de financer des projets collectifs sur une base territoriale, (ii) les territoires de la Citoyenneté cherchant à intégrer les principaux programmes et services publics aux agriculteurs familiaux, (iii) le programme national de l'agriculture familiale (Pronaf), programme de crédit agricole et rural diversifié, ou encore, (iv) le programme national de réforme agraire, (v) le programme d'assistance technique basée largement sur la diffusion des normes et techniques propres à l'agroécologie. Le ministère du développement social intervient par le biais du programme acquisition d'aliments (PAA), en lien avec la Compagnie nationale de l'approvisionnement (Conab), entreprise publique rattachée au MAPA. Ce programme consiste à réserver aux agriculteurs familiaux

la fourniture des produits agricoles des programmes sociaux (distribution alimentaires aux ménages les plus pauvres et approvisionnement de la restauration sociale) et à gérer les stocks de l'agriculture familiale. Le ministère de l'éducation (MEC) intervient par son programme *Educação do Campo* dont l'objet est de mettre en place des formations en milieu rural, largement ouvertes aux thématiques du développement durable, visant à préparer les élèves qui désirent devenir agriculteurs. D'autres programmes ministériels se réfèrent également au développement durable comme celui des Association de Sécurité Alimentaire et de Développement Local (Consad) du MDS ou encore celui des Systèmes Productifs Localisés (APL) du MDIC. Les principaux programmes font une référence explicite à l'agroécologie, qui est un ensemble de préceptes et de démarches d'intervention en agriculture construits, en opposition au modèle d'agriculture d'agroexportation, en opposition au recours aux produits phytosanitaires et à la concentration foncière. En affichant l'agroécologie comme modèle agricole, ces programmes cherchent à stimuler la production agricole familiale tout en affichant des objectifs de préservation de la biodiversité, de respect des ressources naturelles, de conservation des dynamiques sociales et culturelles en milieu rural.

De ce fait, le trait le plus marquant de l'approche publique du développement durable au Brésil est que celui-ci est en grande partie circonscrit à l'agriculture familiale laissant de côté l'agriculture patronale...

La situation en France¹⁰

La mise sur agenda politique du développement durable dans l'agriculture en Europe a débuté, de façon segmentée, par les aspects environnementaux et a été initiée par la Commission européenne dans son Livre vert de 1985. La France attendra le début des années 90 pour appliquer les premières mesures agri-environnementales (MAE) issues de Bruxelles, en raison d'une faible adhésion de la profession agricole.

Protection de l'environnement : l'article 19 de la Commission européenne et les opérations "ferti-mieux"

C'est dans l'article 19 du règlement (CEE) n° 797/85, que sont abordés les rapports entre agriculture et environnement. Cet article introduit la possibilité pour les Etats membres d'octroyer des aides "aux agriculteurs qui s'engagent à exploiter des zones sensibles du point de vue de l'environnement". Ainsi, pour la première fois, sont reconnues et encouragées les actions des agriculteurs dans la protection de l'environnement et la gestion du territoire. En France, la profession agricole et le Ministère de l'agriculture ont longtemps retardé la mise en application de l'article 19. La profession agricole continuait de penser qu'il fallait justifier les aides à l'agriculture par la fonction alimentaires et non par des fonctions environnementales. La mise en œuvre de l'article 19 se fit par la procédure des Opérations

¹⁰ Contribution de Jean-Pierre Boinon et Bernard Roux

groupées d'aménagement foncier (OGAF), qui avait été introduites dans les années 60 pour faciliter la restructuration foncière des exploitations agricoles. Ces opérations ont été appelées "OGAF environnement". Avec ce dispositif, le rôle de l'agriculture dans la gestion du territoire était reconnu. La protection de l'environnement, jusqu'alors objet de débats conflictuels, s'ouvrait au consensus et au conventionnement. La mise en œuvre de l'article 19 marqua un changement de comportement du monde agricole. Son discours évoluait sensiblement dans un sens plus favorable à l'environnement, par opposition au modèle d'agriculture productiviste préconisé jusque là. L'article 19 fut le premier pas de l'intégration des préoccupations environnementales dans la PAC.

Au début des années 90, la question des conséquences négatives de l'agriculture intensive prend de l'ampleur. Soulignant la pollution des eaux par les nitrates, le secrétaire d'Etat chargé de l'environnement, Brice Lalonde, met en cause publiquement les agriculteurs. Les organisations professionnelles agricoles réagissent en prenant l'initiative d'opérations volontaires, appelées "ferti-mieux", destinées à accompagner les agriculteurs dans l'adoption de pratiques moins polluantes. Parallèlement, était préparée au niveau de la Commission européenne la "directive nitrates", publiée en décembre 1991, qui impose aux Etats membres la lutte contre la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. A partir de 1993, la France proposa la mise en place d'un Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), par lequel les exploitations s'engageraient, avec l'aide publique, à lutter pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans le cadre d'un code national de bonnes pratiques agricoles.

La réforme de la PAC de 1992 et les mesures en faveur de l'environnement

Le règlement européen agri-environnemental du 30 juin 1992 accompagne la première grande réforme de la PAC. Il a pour objectif de diminuer les effets négatifs de l'agriculture intensive en encourageant la diminution d'intrants, l'extensification ou la conversion à l'agriculture biologique. Par ailleurs, il veut promouvoir les pratiques agricoles qui assurent l'entretien de l'espace naturel : protection des biotopes rares et sensibles, lutte contre la déprise, protection des paysages menacés, lutte contre les incendies de forêt

Ce règlement fixe les objectifs mais son application est du ressort de l'Etat membre qui, pour bénéficier du cofinancement européen, doit définir des zones sur lesquelles s'appliquent les MAE, les Opérations locales agri-environnementales (OLAE). Il s'agit de mesures volontaires et contractuelles par lesquelles l'agriculteur s'engage à respecter un cahier des charges sur une certaine surface, moyennant une prime à l'hectare.

En quelques années, sous l'effet des règlements européens, les organisations professionnelles agricoles (OPA) françaises ont dû admettre la nécessité de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. En application du règlement de 1992, elles ont poussé le gouvernement français à mettre en place, en 1993, la Prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE) ou Prime à l'herbe. Il s'agit d'une aide contractuelle sur cinq ans dont l'attribution est conditionnée au respect de l'environnement : entretien des prairies, des fossés, des haies et des points d'eau. Dès la première année de sa mise en place, cette prime obtint un grand succès.

L'UE en appelle explicitement à la durabilité, la France crée le contrat territorial d'exploitation

Le Conseil Européen de Luxembourg de décembre 1997 a défini le modèle agricole européen : l'agriculture "doit être multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire européen y compris les régions à problèmes spécifiques". La nouvelle réforme de la PAC de 1999 (accords de Berlin) aboutit au Règlement relatif au développement rural (RDR), présenté comme le deuxième pilier de la PAC. Celui-ci reprend les MAE de la réforme de 1992 et ajoute un ensemble d'autres dispositifs en faveur de l'environnement, du territoire et du patrimoine rural. Chaque Etat membre dispose d'une grande liberté pour adapter le RDR à ses propres spécificités nationales, à travers l'élaboration d'un Plan de développement rural national (PDRN).

La négociation des Accords de Berlin a été menée parallèlement à la préparation, par le gouvernement français, et au vote, de La loi d'orientation agricole (LOA), promulguée le 9 juillet 1999, qui crée un outil majeur de développement durable, le CTE (contrat territorial d'exploitation). Le CTE vise à insérer l'exploitation agricole dans un projet global intégrant deux volets, socio-économique d'une part, environnemental et territorial d'autre part, ces deux volets reprenant les trois axes du développement durable, objectif affiché dans la LOA. Le volet socio-économique encourage les exploitations à améliorer leur efficacité, voire à créer des emplois et, en même temps, le volet environnemental et territorial pousse vers des systèmes de production qui prennent en compte les demandes sociétales en matière de qualité des produits, de respect de l'environnement et d'équilibre des territoires. Le dispositif du CTE s'est heurté à plusieurs écueils mais il a permis d'associer de nouveaux acteurs à la mise en oeuvre locale des politiques agricoles à travers les Commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA), la LOA de 1999 ayant élargi ces CDOA à des acteurs agricoles et non agricoles (Confédération paysanne, associations de défense de l'environnement, consommateurs,...). Ainsi, même si le poids des acteurs agricoles est resté prépondérant, la reconnaissance de ces nouveaux acteurs a contribué à la prise en compte du développement durable dans la mise en oeuvre locale de la politique agricole.

Les CAD (contrats d'agriculture durable), ont remplacé les CTE à partir de 2003, à la suite du changement de majorité parlementaire (de gauche à droite). Présentés comme étant dans la continuité du CTE, ils n'en étaient en réalité qu'un ersatz, notamment par manque de moyens financiers

Nouvelle étape de la prise en compte de la durabilité : la stratégie nationale de développement durable, la réforme de la PAC de 2003 et l'éco-conditionnalité

A Johannesburg (2002), au Sommet mondial du développement durable, la France oriente résolument sa politique dans le sens du développement durable. Une Stratégie nationale de développement durable (SNDD), est enfin élaborée, conformément aux engagements pris dix ans plus tôt par la France au sommet de Rio. Le Ministère de l'agriculture publie en 2007 sa Stratégie ministérielle de développement durable qui se donne comme objectif d'aider les producteurs à s'adapter aux conséquences du changement

climatique, de développer les biocarburants, de contrôler la sécurité sanitaire de l'alimentation, d'améliorer la gestion de la ressource en eau, et de protéger la biodiversité. Elle veut favoriser les exploitations engagées dans l'agriculture biologique, l'agriculture raisonnée, les signes de qualité ou les démarches intégrant l'environnement.

Le gouvernement du président Sarkozy a par ailleurs lancé le Grenelle de l'environnement pour définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, qui a abouti à un projet de loi en avril 2008.

Le compromis de Luxembourg, adopté en 2003 pour réformer une nouvelle fois la PAC, a pour objectif premier de conformer le système d'aides aux agriculteurs européens aux engagements pris dans le cadre de l'OMC, le marché devenant le principal régulateur de l'offre de produits agricoles. En contrepartie du maintien des aides, il est demandé aux agriculteurs européens de respecter 19 directives ou règlements adoptés entre 1979 et 2003, qui concernent l'environnement, l'identification des animaux, la santé publique, la santé et le bien-être des animaux. Certaines directives portent sur la lutte contre l'érosion, le maintien du niveau de matières organiques dans le sol, le respect d'un niveau minimal d'entretien des terres. En cas de non-conformité, l'exploitant se voit appliquer des pénalités.

Cependant, l'introduction de préoccupations environnementales dans la politique agricole a encore du mal à être acceptée par les représentants des intérêts professionnels agricoles qui les perçoivent comme contradictoires avec la viabilité économique des exploitations. Pour mieux comprendre le point de vue des agriculteurs face à l'injonction de développement durable, on peut citer celui de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). Dans son projet stratégique publié en 2001 et intitulé "Cap 2010 : une agriculture durable, des agriculteurs responsables", l'APCA définit l'agriculture durable comme une agriculture rentable, parce que les agriculteurs veulent vivre de leur travail et bénéficier de sa valeur ajoutée, créer des emplois et assurer durablement l'avenir de leurs entreprises; une agriculture vivable, parce que l'exercice du métier d'agriculteur doit laisser du temps pour vivre, participer à la vie sociale et aux projets de développement local; une agriculture fiable, parce que la société attend de l'agriculture qu'elle lui assure la sécurité de ses produits et services et parce que la recherche permanente de la qualité est un gage de durabilité; une agriculture adaptable, parce que les évolutions technologiques, économiques et sociales demandent un effort permanent d'innovation; une agriculture renouvelable, parce que l'acte de production se développe sur des territoires, s'inscrit dans la durée et doit tenir compte de ses conséquences sur l'environnement pour se pérenniser.

Ainsi, les injonctions onusiennes sur le développement durable (Sommet de Rio en 1992) ont tardé à se concrétiser au sein des institutions publiques françaises. Le Sommet de la Terre à Johannesburg en 2002 marque une inflexion, au moins au niveau du discours, alors qu'une double réalité s'impose : d'une part le caractère ténu des mesures favorables au développement durable dans les politiques agricoles, d'autre part, de fortes réticences à adopter des pratiques conformes à ce référentiel. Du côté des politiques, même si le développement durable est toujours un objectif assigné à la politique agricole, les financements des mesures incitatives au bénéfice des agriculteurs ont été fortement réduits. En outre, une forte pression des syndicats agricoles majoritaires s'exerce sur

l'administration du Ministère de l'agriculture pour une application a minima de l'éco-conditionnalité pour l'attribution des aides PAC.

Cependant le syndicat majoritaire des agriculteurs (FNSEA) doit tenir compte des changements qu'a subi le panorama social et politique dans lequel s'opère la prise en compte du développement durable. Les représentants des agriculteurs se sont diversifiés, notamment avec la présence de la Confédération paysanne, l'Etat n'intervient plus avec un seul ministère depuis que l'environnement a le sien, enfin la société civile se fait entendre par la voix des associations environnementalistes et de défense des consommateurs. Il en résulte que le dialogue Etat /agriculteurs n'est plus le seul moteur des politiques agricoles et que la prise en compte de l'injonction globale du développement durable dans l'agriculture résulte de négociations et de compromis par lesquels les agriculteurs sont contraints, souvent malgré eux, de composer avec d'autres forces sociales. Si certains le regrettent, d'autres comprennent que c'est pour eux la seule manière de faire accepter une politique publique qui leur demeure encore largement profitable.

La situation en Nouvelle-Calédonie ¹¹

La Nouvelle Calédonie a affiché très tardivement le développement durable (2004). Par ailleurs, si dans le champ médiatique et au niveau des discours la diffusion du développement durable y est spectaculaire, la Nouvelle Calédonie présente, en 2008, fort peu de politiques publiques structurées s'en réclamant explicitement.

Dualité de l'agriculture, processus de régionalisation

Jusqu'à la fin des années 1980, l'histoire coloniale est particulièrement coercitive à l'égard des Kanaks ; les liens entre les élites urbaines et la métropole sont clientélistes et ambigus ; l'exploitation du nickel est prédominante dans les modèles de croissance ; les préoccupations environnementales s'expriment à l'occasion du traitement des problèmes locaux et ne font pas de politiques constituées. Le modèle d'économie assistée mis en place dans les années 1970, génère des prix artificiellement élevés, tirés par les transferts français. A part le nickel qui dispose d'avantages comparatifs considérables, ces prix hauts grèvent la compétitivité des filières locales de production et nécessitent, pour maintenir le pouvoir d'achat, un bouclage global par les transferts. Dans un tel système et sur des marchés locaux très étroits, le commerce et les services sont encouragés, au contraire de l'industrie et de l'agriculture.

Un modèle dual, partant des différences objectives de rapport à la nature et à l'économie entre monde kanak et européen, se structure. Une agriculture à vocations alimentaire, sociale et culturelle mais marginalisée car coupée des circuits marchands, cohabite avec une agriculture caldoche faiblement compétitive mais souhaitant s'intensifier sur un modèle

¹¹ Contribution de Jean-Michel Sourisseau

européen et insérée dans les réseaux de clientélisme du système colonial. Dans les deux cas, sauf de timides et localisées initiatives, le référentiel de développement peut difficilement être rapproché du développement durable (et encore moins du référentiel libéral majoritaire des années 1980).

Lorsque le développement durable émerge à l'échelle mondiale, la Nouvelle-Calédonie sort de 4 ans de conflit, dont le règlement repose sur des promesses d'émancipation du pays par rapport à la France (à travers une large autonomie politique), règlement qui s'accompagne aussi d'un partage effectif du pouvoir entre le Sud majoritairement européen et le Nord et les Iles, majoritairement mélanésiens et indépendantistes. Le rééquilibrage et le destin commun, fondés sur la reconnaissance des « ombres de la colonisation » sont les mots d'ordre de la réconciliation. Ils sont empreints d'une forte dimension sociale et culturelle, dans une logique de réparation, et guident dès lors la construction des politiques publiques. L'instauration de 3 provinces avec de larges compétences (dont 2 indépendantistes) et d'un gouvernement collégial va dans le sens de cette réconciliation par le respect des identités. Alors que le développement durable est cité dans certains documents de préparation de la provincialisation en 1988 et 1989, la référence est vite abandonnée au profit des concepts locaux de rééquilibrage et de destin commun ; ces derniers ne sont pas plus explicites ni facilement déclinables en politiques publiques, mais ils font sens dans le contexte local. Ex post, dans un effort de légitimation, rééquilibrage et destin commun sont cités comme relevant d'une recherche de durabilité (paix sociale et développement équilibré), même s'il est reconnu que la dimension environnementale est absente des politiques. La délocalisation des exécutifs, la création d'administrations et de services de développement concourent à déssegmenter des politiques et à des modes de gouvernance plus proches des aspirations locales.

Diffusion tardive de la notion de développement durable

En agriculture, cette situation débouche sur de nouveaux instruments : ogaf (développement local), codes de développement provinciaux, nouvelles aides à la production, structuration des organismes de représentation des agriculteurs (européens) ou des tribus/clans, crédit, recherche, etc. Aucune mesure environnementale n'est prise. Le développement durable ne diffuse donc pas et, paradoxalement, le dualisme est institutionnalisé. La différenciation des politiques entre le Sud et le reste du Pays se double en effet d'une reconnaissance des spécificités de chaque communauté, accompagnée par de nouveaux crédits de l'Etat. L'ensemble se solde par une fenêtre d'opportunité pour les agriculteurs européens marchands, qui peuvent bénéficier de politiques plus conséquentes et toujours clientélistes. Conjointement, des approches davantage territoriales, dites « de développement local » sont explorées pour respecter les modalités particulières d'insertion au marché du monde kanak, ainsi que les dimensions symboliques et identitaires de l'agriculture et du lien à la terre. Il est intéressant de noter que ce sont ces politiques territoriales, prônant des itinéraires techniques « doux », supposées retrouver l'équilibre entre l'homme et son environnement et tentant de s'inscrire dans les chemins coutumiers, qui sont aujourd'hui estampillées développement durable.

Le développement durable diffuse à partir de la fin des années 1990, principalement sous la double influence des firmes multinationales (FMN) métallurgiques et des ONG internationales environnementales. Les versions proposées diffèrent - RSE pour les firmes et conservation pour les ONG – mais surtout, une fois de plus, ne rejoignent que partiellement la feuille de route des accords politiques. Des mesures environnementales sont prises en référence au développement durable, poussées par ces opérateurs externes, par des provinces se dotant de moyens nouveaux (services environnementaux) et par l'action visible de l'Etat (autour des coraux et à l'initiative de l'idée de l'inscription du lagon au patrimoine mondiale de l'UNESCO notamment). Ces actions restent néanmoins timides et sectorielles, l'articulation des piliers du développement durable n'est pas effective, que ce soit de la part des autorités publiques, des firmes ou des ONG. Firmes et ONG étant peu présentes dans le secteur agricole et rural, les politiques agricoles sont peu touchées.

Forte médiatisation, faibles réalisations

Le besoin de se référer au DD du fait de sa dimension internationale s'affirme et dès les provinciales de 2004, la rhétorique est reprise par l'ensemble des partis. Si cette médiatisation/publicisation reste largement du domaine de l'affichage, elle témoigne cependant d'interprétations différentes, qui sont révélatrices des divergences de points de vue sur les grandes orientations de développement. Les indépendantistes l'assimilent à un verdissement du rééquilibrage et au destin commun, les loyalistes mettent en avant la dimension environnementale pour infléchir leur politique (ce qui affaiblit de fait les accords politiques), les FMN restent sur la RSE, les ONG sur un discours conservacionniste, etc. A ces intérêts s'ajoute la structuration d'un mouvement autochtone s'appuyant sur les référentiels internationaux du DD pour défendre une vision kanak (environnementaliste et culturelle) de la gestion de la rente minière.

Aujourd'hui le DD est affiché partout et par tous. Cette invasion médiatique n'échappe pas à la classique focalisation sur l'environnement, encore renforcée par l'acceptation par l'UNESCO du classement d'une partie des récifs au patrimoine mondial en 2008, et par la montée d'un mouvement associatif local. Cependant, en agriculture comme ailleurs, il n'y a pas encore de politiques publiques constituées renvoyant spécifiquement au développement durable. Dans cette phase de transition on trouve :

- des dispositifs déjà à l'œuvre pouvant légitimer ex post l'engagement dans le DD, avec toutes les différentes d'interprétations déjà soulignées. Pour l'agriculture et le rural on peut citer : la réforme foncière, les Ogaf puis les OCDL (opérations de développement local), certains aspects des codes d'investissement des provinces, certains projets parmi les plus intégrés de conservation de la biodiversité s'appuyant sur des approches participantes, etc.
- des politiques en construction, qui témoignent de la volonté des provinces, du gouvernement et de l'Etat de traduire en acte leur vision du développement durable. Ces politiques sont globales (Agenda 21 dans le Nord, Stratégie de DD au Sud, Observatoire du DD du gouvernement, Schéma de gestion des ressources minières, schéma d'aménagement et de développement NC 2025, etc.) ou plus ciblées,

notamment dans le secteur agricole et rural (plans de gestion des bassins versant dans le cadre de l'UNESCO, gestion et protection de la ressource en eau, accompagnement d'un label d'agriculture biologique, poursuite au Nord d'un maillage par des opérations de développement local, autonomisation des démarches de développement local, etc.).

Un colloque organisé par l'IAC fin 2008 a bien démontré qu'une inflexion des politiques est à l'œuvre mais que le référentiel du DD est loin d'être stabilisé. C'est surtout en référence au rééquilibrage et au destin commun qu'il est formalisé, soit pour réaffirmer la feuille de route, soit pour l'infléchir, voire s'en éloigner. Par suite, les interprétations diffèrent et les instruments sont encore en pleine maturation. Il semble enfin que certaines questions fondamentales de durabilité soient encore occultées, au premier rang desquelles les perspectives de tarissement des rentes.

DEUXIEME PARTIE : LES PROGRAMMES NATIONAUX

Les programmes à Madagascar

Programme National de Développement Rural (PNDR)

Cadrer l'ensemble des politiques, programmes et projets ayant trait au développement rural. Accélérer le développement rural tout en préservant et valorisant l'environnement : améliorer la sécurité alimentaire et augmenter la production et la transformation agricoles, valoriser les ressources naturelles et préserver les facteurs naturels de production, développer et organiser les marchés de filières, faciliter l'accès au capital.

Madagascar Action Plan (MAP)

Enclencher une croissance rapide menant à la réduction de la pauvreté et affronter les défis de la mondialisation. Fournir aux agriculteurs semences, engrais et conseil basée sur la mise en place de systèmes coopératifs. Sécuriser la propriété foncière ; faciliter l'accès au crédit des ménages ruraux pauvres ; assurer la sécurité alimentaire et dégager un surplus exportable ; promouvoir les activités orientées vers le marché ; améliorer le revenu des producteurs ; transformer localement les produits d'exportation et améliorer leur qualité.

Plan (national) d'actions environnementales (PNAE - PAE)

Mettre en place une politique publique environnementale sur le long terme (1990 – 2005 et plus) qui s'inspire des conclusions du rapport Bruntland ; c'est-à-dire de développer des instruments économiques, juridiques et des montages institutionnels visant le double objectif de conservation et de développement rural.

Les fiches des programmes

	PNDR / Programme National de Développement Rural	MAP / Madagascar Action Plan
Ministères concernés	Initiative et rattachement = Primature. Démarche participative impliquant les différents ministères sectoriels concernés par sa mise en oeuvre (MAEP, MEEF, MICDSP, MDAT)	Impulsion de la Présidence. La responsabilité de la mise en œuvre des projets incombe de fait aux différents ministères sectoriels. Engagement 4 = « développement rural et révolution verte » correspond aux attributions du MAEP (sur 42 projets prioritaires, 37 sont de sa responsabilité directe).
Date de mise en place	2005- horizon 2020	2008-2012 (en préparation depuis au moins 2005)
Origine	Se réfère au DCPE (1999) et au DSRP (2001, MAJ 2005) [réduction de la pauvreté] et à la Vision Madagascar Naturellement (2004) [développement rapide et durable], élaboré suite à un atelier organisé par la Banque mondiale en présence de la société civile, des ONG et du secteur privé et dans le cadre de la mise en oeuvre de la PGE (2005).	Controversée : initiative du Président versus processus de consultation de la base (plusieurs types d'acteurs : société civile, consommateurs, églises, leaders d'opinion, opérateurs privés...).

	PNDR / Programme National de Développement Rural	MAP / Madagascar Action Plan
Objectifs	<p>Renforcer la cohérence intersectorielle, coordination des appuis, articulation des démarches et synergie des interventions en milieu rural.</p> <p>Cadrer l'ensemble des politiques, programmes et projets ayant trait au développement rural (PANSA, LPDR, LP2D, Master plan, Business Plan, Lettre de Politique de Développement Rizicole, politique environnementale, politique foncière, politique de l'eau, stratégie nationale de micro-finance, programme bassins versants/périmètres irrigués...).</p> <p>Accélérer le développement rural tout en préservant et valorisant l'environnement</p> <p>Objectifs affichés: rendre le cadre institutionnel du secteur rural plus effectif et efficace, améliorer la sécurité alimentaire et augmenter la production et la transformation agricoles, valoriser les ressources naturelles et préserver les facteurs naturels de production, développer et organiser les marchés de filières, faciliter l'accès au capital.</p>	<p>Enclencher une croissance rapide menant à la réduction de la pauvreté et affronter les défis de la mondialisation.</p> <p>Initier une « révolution verte », pour laquelle le « Gouvernement assurera aux agriculteurs la fourniture de semences, d'engrais et de conseil » basée sur la mise en place de systèmes coopératifs pour assurer la collecte et la distribution des récoltes.</p> <p>Sécuriser la propriété foncière ; faciliter l'accès au crédit des ménages ruraux pauvres ; assurer la sécurité alimentaire et dégager un surplus exportable ; promouvoir les activités orientées vers le marché ; améliorer le revenu des producteurs ; transformer localement les produits d'exportation et améliorer leur qualité.</p>
Public cible	Populations du milieu rural avec accent sur les entrepreneurs, institutions nationales et locales.	Populations du milieu rural avec accent sur les entrepreneurs, institutions nationales et locales.
Idées mobilisées	<p>Développement agricole au coeur du développement économique.</p> <p>L'Etat doit se recentrer sur ses fonctions régaliennes et travailler à créer un environnement favorable à l'émergence d'un secteur privé dynamique (esprit d'entrepreneuriat tourné vers le marché) qui sera à même de décroisser le milieu rural et d'insérer les productions agricoles dans les marchés nationaux et internationaux.</p> <p>La petite agriculture familiale ne pouvant innover et se développer (à cause de sa faible capitalisation et de son aversion au risque) ne permettra pas d'infléchir le phénomène</p> <p>d'agriculture d'autosubsistance, qui contribue à ce que les zones rurales restent "traditionnelles, autarciques, statiques....</p> <p>Importance accordée au développement durable : gestion durable des ressources naturelles, développement harmonieux du territoire (rural/urbain), respect culturel, participation des différents acteurs économiques aux débats sur les décisions affectant le développement rural et la décentralisation permettant d'agir localement tout en pensant globalement.</p>	<p>Inspiration des OMD.</p> <p>Vision essentiellement productiviste, en visant à la promotion d'une agriculture moderne, intensive et capitalisée (utilisant des engrais, des semences améliorées, mécanisée), ouverte sur le marché national et international, et dont le socle rizicole s'affirme (le but est de doubler la production rizicole en 5 ans et de devenir largement exportateur).</p> <p>Madagascar est appelé à se développer sur son agro-industrie orientée vers l'exportation, et les producteurs bénéficieront de cet appel d'air pour devenir de véritables entrepreneurs, et</p> <p>développer des techniques plus performantes, en prenant des risques au travers d'investissements en matériel et intrants.</p> <p>« Malgachisation » du DSRP, peu pris au sérieux par les PTF (objectifs irréalistes, problèmes de mise en œuvre...)</p>
Instruments	<p>Démarche bottom-up, participative, ancrée sur le travail des régions à travers les PRDR.</p> <p>Facilitation pour l'intégration des zones rurales à l'économie de marché (par l'organisation des filières via des OP ou par leur intégration par des agro-industries), professionnalisation du monde agricole (par la création de centre d'agrobusiness, la capitalisation des exploitations agricoles), création d'emploi ruraux (micro-entreprises ou firmes privée de transformation des matières</p>	<p>Investissements publics sur les zones à haut potentiel afin d'obtenir des effets rapides en termes de croissance économique, création de pôles de développement agricole : programmes Bassins Versants Périmètres Irrigués (soutenus par la Banque Mondiale, l'Agence Française de Développement, la Banque Africaine de Développement...), Programme Pôles Intégrés de Croissance, avec une première « Agro-technopole » prévue à Antsirabe, Pôles d'Intensification Rizicole ...</p> <p>Mise en place de nombreux outils pour faciliter l'accès des</p>

PNDR / Programme National de Développement Rural		MAP / Madagascar Action Plan
	<p>premières agricoles ou minières). Incitations financières au prolongement de la chaîne de valeur visant à créer de la valeur ajoutée sur les produits agricoles en zone rurale, au transfert de la main d'oeuvre des petites exploitations familiales vers des exploitations capitalistes et agro-industrielles...</p>	<p>agriculteurs à l'ensemble des facteurs pouvant faciliter l'investissement, la production et la commercialisation : foncier, crédit, matériel agricole, intrants, information, conseils agricole et économique, capacités de stockage et de transformation, réseau de transport ; et promotion et organisation des agriculteurs au sein de coopératives (utilisation du matériel agricole, production et mise en marché).</p>
Institutions	<p>Préparation, mise en œuvre et évaluation, par une Equipe Permanente de Pilotage (EPP) composée des représentants des ministères concernés, des responsables d'organismes ou de programmes de développement rural et de personnes ressources représentant la société civile et le secteur privé (proposée par l'UE plus que voulue par le Gouvernement ?).</p> <p><u>Au niveau national</u>, maîtrise d'ouvrage assurée par le gouvernement conseillé par le Comité d'Orientation et de Validation (COV) sous proposition de l'EPP qui consulte les acteurs du développement (OP, Privé, Société Civile). Maîtrise d'oeuvre assurée par l'EPP, qui nomme des Groupes Thématiques Centraux (GTC) travaillant sur des problématiques spécifiques et les Groupes de Travail de Développement Rural (GTDR) travaillant sur des problématiques régionales.</p> <p><u>Au niveau régional</u>, maîtrise d'ouvrage assurée par la région. Les régions et leurs communes rédigent un PRDR en consultant les acteurs locaux du développement rural (traduction du PNDR en priorisant les actions au niveau régional).</p> <p>Maîtrise d'oeuvre assurée par les GTDR, bénéficiant d'un appui des services de l'Etat décentralisés.</p>	<p>Implication des chefs de <i>fokontany</i> et des chefs de régions dans la mise en œuvre, « coaching » des régions par les ministres...</p>
Eléments budgétaires	<p>Les financements ne sont pas déterminés ex ante par le PNDR (APD). Pas d'évaluation à notre connaissance du coût de l'ensemble des programmes et projets de DR.</p>	<p>Estimation ex-ante du coût global : 10 milliards d'US\$ (?) Collecte de fonds auprès des bailleurs /pays (road show) pour compléter la part nationale (Ida, Fed, Fad, coopération bilatérale...) mais difficulté à boucler et prise de retard au démarrage...</p>
Eléments de résultats	<p>Eléments d'évaluation de la cohérence (car politique en cours à échéance 2020...) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Très grande liste d'objectifs et de mesures de développement rural sans priorisation (même si c'est mieux que le PADR) difficulté de financement et de mise en Suvre. • Manque d'expérience de l'administration centrale pour l'approche intersectorielle (DR = Agriculture) • Insuffisance des moyens humains au niveau de l'administration décentralisée pour la mise en œuvre et au niveau central pour suivre la mise en oeuvre. • Faiblesse au niveau d'un échéancier de mise en œuvre des différents axes et programmes, d'une transcription budgétaire, et d'un système effectif de suivi-évaluation (mais amélioration en cours). • Objectifs peuvent paraître parfois en 	<p>Eléments d'évaluation de la pertinence (car démarrage récent...) :</p> <p>Malgré l'engagement 8, « Solidarité Nationale » qui couvre l'ensemble des thématiques en termes de sécurité alimentaire ou bien de politiques sociales), dans une société où 70% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, on peut se poser la question de la faisabilité technique et financière non pas directement d'une politique axée sur la croissance, mais de la politique « sociale » complémentaire, sensée couvrir les oubliés de la croissance.</p> <p>Le Plan d'Action National de Sécurité Alimentaire (PANSA) paraît être un bon outil pour compléter l'approche productiviste du MAP, ou si l'on veut pour</p> <p>en concrétiser l'annexe 8, « Solidarité nationale », à laquelle correspond de fait pour l'instant une majorité de la population.</p> <p>Document très peu détaillé en ce qui concerne les moyens à</p>

PNDR / Programme National de Développement Rural		MAP / Madagascar Action Plan
concurrence : augmenter les superficies forestières /agricoles, retrait/intervention de l'Etat, appuyer agro-industries/OPA, appuyer la concurrences/les oligopoles.		mobiliser et surtout les stratégies de mise en œuvre.

PNAE – PAE : Plan (national) d’actions environnementales	
Ministères concernés	Ministère du plan (jusqu’à. 1994) Ministère de l’environnement (depuis 1994) Ministère de l’environnement, des Eaux et des Forêts (depuis 2005)
Date de mise en place	1989/1990
Origine	Bailleurs de fonds et Etat malgache dans la continuité du rapport Bruntland
Objectifs	Mettre en place une politique publique environnementale sur le long terme (1990 – 2005 et plus) qui s’inspire des conclusions du rapport Bruntland ; c’est-à-dire de développer des instruments économiques, juridiques et des montages institutionnels visant le double objectif de conservation et de développement rural.
Public cible	Institutions nationales et locales, population locale (fortement agricole)
Idées mobilisées	L’idée – constat : la dégradation de l’environnement est le produit de pratiques agricoles extensives basées sur l’abattis-brûlis. L’idée – programme : <ul style="list-style-type: none"> • contenir l’expansion agricole par la mise en place d’aires protégées et de mettre en place des institutions nationales environnementales (inexistantes à l’époque). • de décentraliser la gestion des écosystèmes et de mettre en place des plans de développement multi-sectoriels visant la conservation par des activités de développement rural (infrastructures...) et agricole (activités génératrices de revenus...) • de s’assurer de la pérennité de ces actions • développer un reflexe environnemental chez les acteurs
Instruments	Ils sont très nombreux. Ceux que nous retenons (par rapport à la problématique rurale et agricole) sont : <ol style="list-style-type: none"> 1. la gestion communautaire (loi gelose) 2. la planification environnementale 3. Promotion de filières alternatives (activités génératrices de revenus)
Institutions	Au niveau national, l’Office National de l’Environnement, une cellule de coordination, différentes agences d’exécution (plus ou moins prennes au gré des changements de phase) et d’autres cellules comme (pour celles qui nous intéressent) l’association « Service d’Appui à la Gestion de l’Environnement ». Au niveau régional, de multiples institutions qui ont changé de nom ou de contenu au fil du temps et qui sont des institutions créés par les politiques de développement rural et de décentralisation (Comités régionaux de développement, comités régionaux de programmation, structures intercommunales de concertation...) Au niveau local, pour la gestion communautaire, les groupements paysans (VOI ou COBA) et les communes (pour les PCD)
Eléments budgétaires	Financement du PNAE = 490 millions de US\$ (PE1 : 184, PE2 : 155, PE3 : 150 – annoncés en 2004). Part concernant directement les activités agricoles difficiles à estimer.
Eléments de résultats	<ul style="list-style-type: none"> • Politique toujours en cours (avec maintien des financements – hors évènements politiques) donc c’est un premier résultat positif ; • Intégration des préoccupations environnementales, du moins dans les discours, dans les politiques publiques • Réussite des contrats gelose (plus de 500 contrats passés même si, dans le détail, peu de contrats effectifs hors appui bailleurs de fonds) • Echec des PCD probablement trop ambitieux ; • Changement d’orientation dans la manière d’aborder le développement durable, i.e. promotion d’activités génératrices de revenus abandonnés au profit de paiements pour services environnementaux déconnectant les agriculteurs de leurs pratiques paysannes (finance le carbone...). • Accumulation de savoirs et de connaissances sur les pratiques en matière de gestion de l’environnement à Madagascar

Glossaire

EPP	Equipe Permanente de Pilotage
MAEP	Ministère de l’Agriculture, de l’Elevage et de la Pêche
MDAT	Ministère de la Décentralisation et de l’Aménagement de Territoire
MICDSP	Ministère de l’Industrie et du Développement du Secteur Privé
MINENVEF ou MEEF	Ministère de l’Environnement, des Eaux et Forêts

PNDR	Programme National de Développement Rural
VMN	Vision Madagascar Naturellement
MAP	Madagascar Action Plan
PGE	Politique Générale de l'Etat
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
LPDR	Lettre Politique de Développement Rural
PNAE	Plan National d'Actions Environnementales
PE	Programme Environnemental
ONE	Office National de l'Environnement
ANGAP	Association Nationale des Aires Protégées
ANAE	Association Nationale d'Actions Environnementales
PADR	Plan d'Actions de Développement Rural
GTDR	Groupe de Travail de Développement Rural
FDL	Fonds de Développement Local
FDA	Fonds de Développement Agricole
CAC	Centre d'Appui aux Communes
MINEFB	Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
CSA	Centre de Services Agricoles
CRD	Comité Régional de Développement
CTR	Comité Technique Régional
DDR	Direction du Développement Régional
CER	Comité Environnemental Régional
DRDR	Direction Régionale du Développement Rural
CIREEF	Circonscription Régionale de l'Environnement, des Eaux et Forêts
PRD	Plan Régional de Développement
PRDR	Plan Régional de Développement Rural
PRDA	Plan Régional de Développement Agricole
SDAR	Schéma Directeur d'Aménagement Rural
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
TT	Tranoben'ny Tantsaha (chambres d'agriculture)

Les programmes au Mali

Les projets à caractère développement durable ont connu leur temps à partir du début des années 1990, suite à la baisse de fertilité des sols et des rendements des cultures constatée dès les années 1980. Ces projets répondaient surtout à l'appellation « gestion de terroir » dont les activités, conduites sur le terrain par la CMDT jusqu'à la fin des années 1990, étaient financés par les partenaires techniques et financiers de la CMDT sur la base de conventions de financement du développement rural dans la zone. Parmi ces partenaires, les plus importants on note les coopérations néerlandaise, allemande, française et belge, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et la banque Ouest africaine de développement et la Fonds International pour le Développement Agricole. A partir du début des années 2000, presque tous ces financements extérieurs ont pris fin et la CMDT a vu ses activités recentrées autour de la promotion de la filière cotonnière et des activités qui sont directement liées à cette promotion.

Les projets de gestion de terroir

Ils s'articulaient essentiellement autour d'activités de défense et de restauration des sols pour faire face à la dégradation des ressources naturelles et à la tendance baissière de la fertilité des sols. Au départ il s'agissait de simples projets de lutte contre l'érosion hydrique à travers l'utilisation de techniques manuelles mises en application par les paysans individuellement. Ensuite l'approche s'est diversifiée et complexifiée avec notamment la multiplication des techniques de lutte contre l'érosion, l'intégration de la gestion des ressources naturelles et la prise en compte de la dimension villageoise, inter villageoise et locale. Cette lutte cible d'une part l'érosion des sols sous toutes ses formes (hydrique et éolienne notamment) et avec une multitude de paquets techniques (fertilisation organique, minérale, amélioration de la productivité des terres agricoles, etc.), d'autre part un accent particulier est dorénavant mis sur la démarche d'animation villageoise et la mise en œuvre de méthodes et outils participatifs d'animation et de planification des activités.

Durant la décennie 1990 la CMDT a abrité une dizaine de projets de gestion de terroirs parmi lesquels :

- le projet Aménagement Terroirs Villageois (PATV) dans la région de Fana, financé par la coopération néerlandaise,
- le projet Agro – Ecologie (PAE) dans les régions de Koutiala et San sur financement de la coopération allemande ;
- le projet Aménagement des Petits Bas fonds (PABF) de la région de Bougouni, avec financement de la coopération belge ;
- le projet Développement Intégré de Bougouni (PDIB) dans la région de Bougouni, avec financement de la Belgique et de la Banque Mondiale ;
- le projet Fonds d'Investissement Local (FIL) de la région de Sikasso, avec financement de la coopération française,

- le projet de Gestion des Terroirs (PGT) de la région de Bougouni, avec financement de la coopération belge
- le projet de Lutte Anti Erosif (PLAE) de la région de Koutiala, avec financement néerlandais.

La situation actuelle

La mise en œuvre de ces projets a vu la création au sein de la CMDT d'une division « Maintien du Potentiel Productif » dont la mission est la préservation des acquis des projets qui sont entre autres : la réelle prise de conscience par les producteurs de la dégradation des terres et de la baisse de leur fertilité , la mise au point pour l'encadrement d'une approche permettant l'introduction, l'exécution et le suivi d'activités de lutte anti érosive et de gestion des ressources naturelles, un ensemble de techniques d'aménagement de terroir à la portée des paysans, des schémas d'aménagements de sous terroir dans plus de 1000 villages, la formation technique de l'encadrement et d'équipes techniques villageoises dans plus de 25% des villages encadrés, des cadres de concertation inter – services et inter villageoises pour la gestion des ressources naturelles.

Cependant du fait du retrait de l'appui des projets et des difficultés financières de la société cotonnière, la poursuite de ces activités se limite actuellement à l'application par les paysans de quelques techniques et mesures de défense et de restauration des sols, notamment la production et l'utilisation de la fumure organique pour une amélioration des rendements de coton.

Projet de lutte antiérosive en zone CMDT (PLAE)

Arrêter ou diminuer le rythme de dégradation de l'écosystème afin de créer des conditions plus favorables pour le maintien ou l'augmentation de la productivité des terres agro-sylvo-pastorales et pour permettre aux populations de pérenniser et de développer leur système de production

Programme de Développement Intégré de la région de Bougouni : PDIB

Amélioration du bien-être et du niveau de vie des populations à travers les objectifs spécifiques suivants : l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations, la formation et l'appui à l'organisation du monde rural, la gestion participative des ressources ligneuses

Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR)

L'objectif principal est le développement durable du monde rural et l'amélioration des conditions de vie des populations paysannes

Les fiches des programmes

Projet de lutte antiérosive en zone CMDT (PLAE)

Ministère (s) concerné (s)	Ministère du Développement Rural
Date de mise en place	1986
Date d'achèvement du projet	1996
Origine /partenaire technique et financier	Financé par les Pays Bas et exécuté par la CMDT, avec l'appui technique des services de coopération néerlandais (KIT et SNV), le PLAE fait suite aux résultats de recherche obtenus par l'IER sur l'introduction de mesures anti-érosives et de conservation des sols dans le secteur de Koutiala entre 1983 et 1985 dans le but d'une pérennisation des systèmes de production agricoles dans la zone.
Objectif	Arrêter ou diminuer le rythme de dégradation de l'écosystème afin de créer des conditions plus favorables pour le maintien ou l'augmentation de la productivité des terres agro sylvo pastorales et pour permettre aux populations de pérenniser et de développer leur système de production
Public cible	Le groupe cible du projet est constitué de l'ensemble de la population rurale de la zone CMDT, soit plus de 2 millions d'habitants.
Idées mobilisées/ objectifs spécifiques	Assurer la pérennisation des systèmes des production agricole dans la zone de Mali Sud fortement menacés par la dégradation de l'environnement à travers : (1) une conscientisation de la population des phénomènes de dégradation de l'environnement, (2) l'augmentation de la capacité d'intervention des services d'encadrement , (3) la prise en charge par la population, des investissements et des charges récurrentes des dispositifs d'aménagement de terroir, (4) la gestion des terroirs villageois par des structures villageoises.
Instruments / approche/ méthodologie d'intervention	<p>Sur la base des résultats des recherches conduites par l'équipe DRSPR de l'IER, le PLAE a entrepris d'encourager et d'appuyer les communautés villageoises pour des travaux d'aménagements antiérosifs et l'application de techniques agricoles plus appropriées. Pour ce faire, le projet a mis au point une stratégie générale d'intervention, dont les éléments clés sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'utilisation de l'approche village à travers les méthodes participatives ▪ le schéma directeur des aménagements ▪ la séquence des activités à mener pour introduire la lutte anti érosive dans les villages : dotation des villages en point d'eau, approvisionnement des populations en intrants (boutures et semences), petits crédits pour l'acquisition d'outils et de matériel, tests préalables des outils et des méthodes de gestion des ressources naturelles, d'aménagement de terroirs, etc. ▪ la diffusion de messages de sensibilisation par l'encadrement CMDT ▪ Intégration des activités de lutte anti érosive dans le Programme de développement rural de la CMDT
Institutions nationales, régionales et ou locales impliquées dans la gestion et le financement	La coopération néerlandaise met à la disposition de la CMDT, le budget du projet qu'il exécute avec l'assistance technique du KIT et de la SNV.
Couverture spatiale et sociale	Le Mali Sud, 105 851 km ² , plus de 1100 villages, soit 25% du total des villages de la zone CMDT. Les programmations villageoises devrait en principe tenir compte des différentes couches sociales villageoises : responsables villageois, femmes, jeunes, néo-alphabètes, exploitations équipées et non-équipées en matériels agricoles, exploitations ayant des troupeaux ou non, exploitation de bois, pépiniériste, etc.

Programme de Développement Intégré de la région de Bougouni (PDIB)

Ministère(s) concerné (s)	Ministère de Développement Rural
Date de mise en place	1995
Date de fin de projet	1999
Origine /partenaire technique et financier	Projet identifié dès 1991 dans le cadre du programme de développement de Mali sud 3 qui couvre la région CMDT de Bougouni dont les importantes potentialités agro – sylvo- pastorales sont non exploitées ; des études de ce potentiel ont été financées par la Banque Mondiale et à sa demande, la CMDT et les différents partenaires au développement des cercles concernés vont préparer un programme de développement rural intégré comprenant divers volets : aménagement des bas-fonds, gestion des terroirs, pistes rurales etc. ; la Banque Mondiale décidera de prendre en charge une partie de ces volets tandis que la Coopération belge sera sollicitée par le Gouvernement malien pour les volets restants et qui concernent d'une part le renforcement des institutions rurales comprenant l'appui aux organisations villageoises professionnelles, le renforcement et la formation du personnel d'encadrement et d'autre part la gestion des ressources ligneuses.
Objectifs	Amélioration du bien-être et du niveau de vie des populations à travers les objectifs spécifiques suivants : l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations, la formation et l'appui à l'organisation du monde rural, la gestion participative des ressources ligneuses
Public cible	Les populations de la région CMDT de Bougouni qui couvre les cercles de Bougouni, Kolondiéba et Yanfolila
Idées mobilisées/ objectifs spécifiques	Les conditions de bien être des populations et d'une amélioration de leur revenu passe par une amélioration de leur sécurité alimentaire, la gestion participative des ressources naturelles, notamment des forêts et l'appui à l'organisation du monde rural pour la promotion du développement à la base.
Instruments	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approche participative pour la définition des objectifs spécifiques contribuant à l'objectif global d'amélioration du bien être des communautés ; ▪ Identification des zones prioritaires d'intervention selon quatre critères : niveau d'organisation du monde rural, densité de population, insécurité alimentaire et problèmes de gestion des ressources ligneuses ▪ Recrutement de bureaux d'études locaux pour la mise en application des actions envisagées sous la coordination de la division développement rural de la CMDT ▪ L'essentiel des actions a consisté à (1) accorder des crédits à des individus ou à des groupements de producteurs pour prévenir les soudures alimentaires ou pour stimuler la production d'excédents destinés à la commercialisation, (2) accorder des prêts à des paysans non équipés, pour l'acquisition de charrettes à des prix subventionnés (50%) leur permettre d'intensifier leur production grâce notamment à l'apport de matières organiques dans leur champ facilité par le moyen de transport , (3) améliorer l'exploitation du miel et la mise en valeur de périmètres maraîchers pour une diversification et une amélioration des sources de revenus des populations, (4) aménager et mettre en valeur des bas fonds pour et par des groupements féminins qui les exploitent dans l'objectif d'améliorer leur contribution à la sécurité alimentaire, (5) former les responsables villageois dans le but de redynamiser les associations villageoises qui connaissent un retard par rapport aux autres régions CMDT, (6) enfin aménager et exploiter des forêts par les populations villageoises sur la base d'un contrat de gestion.
Institutions internationales, nationales, régionales, locales impliquées dans la gestion et le financement des fonds	La CMDT directement pour le volet « sécurité alimentaire » et des opérateurs privés (bureaux d'études) sur la base d'un contrat, sont chargés de la mise en œuvre des activités sur le terrain, notamment l'identification des bénéficiaires, les études, l'octroi et le recouvrement du crédit. Pour l'ensemble des volets, le Gouvernement a délégué à la CMDT la gestion des financements mis à sa disposition par la Banque mondiale et la Coopération belge.
Éléments budgétaires	550 millions de FCFA
Couverture spatiale et sociale	37 320 km ² dans les cercles de Bougouni, Kolondiéba et Yanfolila. La population ciblée est constituée par l'ensemble de la population rurale pauvre et particulièrement les paysans petites exploitations non équipées et les femmes productrices agricoles.

Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR)

Ministère (s) concerné (s)	Ministère de l'Agriculture
Date de mise en place	Novembre 2000
Date de fin de programme	Décembre 2005
Origine	Financé par la Banque Mondiale, l'Etat malien et les Pays bas, ce programme a pour justification l'amélioration des conditions de vie et de production des populations rurales à travers la mise en œuvre de nouvelles stratégies en matière d'irrigation, d'approvisionnement en eau potable et assainissement et de transports ruraux.
Objectif	L'objectif principal est le développement durable du monde rural et l'amélioration des conditions de vie des populations paysannes
Public cible	Les populations rurales dans l'ensemble des régions du Mali. Dans la région de Ségou qui abrite la composante « Grande Irrigation » du Programme en zone Office du Niger, le public cible comprend aussi bien les « grands privés » que les petites exploitations familiales.
Idées mobilisées	L'amélioration des conditions de vie des populations rurales passe par la réalisation d'infrastructures rurales et leur pérennisation. Au Mali ces infrastructures comprennent essentiellement les aménagements hydro agricoles, les points d'eau potable et les transports ruraux ; et pour leur pérennisation il s'agira surtout de renforcer les capacités locales, privées et publiques, en matière de conception, de programmation, d'exécution, de gestion et d'entretien de ces infrastructures.
Instruments / approche/ méthodologie d'intervention	<p>Le programme comprend 4 composantes (Irrigation, infrastructures de transport rural, approvisionnement en eau potable et assainissement en milieu rural, environnement) dont les deux premières et la dernière sont exécutées dans la zone de l'Office du Niger.</p> <p>L'Office du Niger gère en fait seulement la sous composante « grande irrigation » (58,8 millions \$ EU) qui comprend (1) un volet de 0,3 millions \$EU destinés au financement de périmètres « clé en main » au profit de petits exploitants qui seront seulement responsables de l'entretien des infrastructures, (2) un volet de 52,5 millions \$EU pour le financement de périmètres pilotes test, « clé en main », dont les parcelles seront cédées en « location-vente » à de petits exploitants ou pour l'installation de « grands privés » qui devront réaliser les infrastructures secondaires et tertiaires et le nivellement des parcelles.</p> <p>La composante « infrastructures de transport » (26,0 millions \$EU) comprend 3 sous composantes dont la réhabilitation de 3 routes d'intérêt régional en milieu rural (27,7 millions \$EU) dont les deux les plus importantes (Banamba- Niono sur 210 km, 9,5 millions \$EU ; Nara- Niono sur 203 km, 9,1 millions \$EU) sont sensées faciliter la liaison entre la zone de production agricole (Office du Niger) et les centres de consommation situés dans la bande sahélienne.</p> <p>La composante environnementale et sociale (6,9 millions \$EU dont 4,4 millions \$EU en zone Office du Niger) a pour objectif de mettre en œuvre les mesures (63) définies lors des négociations entre la Banque le Gouvernement du Mali, destinées à atténuer les impacts environnementaux et sociaux négatifs du PNIR . Le programme devra financer des investissements ainsi que des mesures réglementaires, des études, de l'appui technique et des activités de renforcement des capacités destinées à rendre durable l'utilisation des eaux et des sols, à soutenir les groupes sociaux vulnérables, à améliorer le déplacement volontaire des villages vers les zones irriguées, et à augmenter la participation des femmes au développement économique et à la gestion locale.</p>
Eléments budgétaires	139,3 Millions USD dont : Etat Malien : 17,4 US Millions Bénéficiaires : 4,7 US Millions IDA : 15,1 US Millions Pays Bas : 2,1 US Millions
Couverture spatiale et sociale	L'ensemble des régions du Mali et pour la zone Office du Niger, les composantes et sous composantes suivantes : grande irrigation, infrastructures de transport rural, environnement. La population rurale dans son ensemble est ciblée.

Les programmes au Mexique

Peu de programmes publics font une référence explicite au développement durable dans les trois dimensions que lui attribuent le référentiel international. Ceux qui existent demeurent très fortement marqués par leur inscription dans le cadre de la segmentation administrative qui caractérise l'action publique au Mexique depuis le milieu des années 1990. Les tableaux qui suivent s'intéressent donc à un certain nombre de programmes phares, mis en œuvre par les principales administrations impliquées dans le développement rural (Ministère de l'Agriculture, SAGARPA ; Ministère du Développement Social, SEDESOL ; Ministère de l'Environnement, SEMARNAT), qui chacune s'adresse à une dimension particulière du développement durable. Le choix de ces programmes, parmi la profusion des actions thématiques et ciblées qui sont dirigées vers les populations rurales, répond à la fois à des critères d'incidence sociale et spatiale (pour des programmes tels que PROCAMPO, OPORTUNIDADES, ou les fonds du Ramo 33-FAISM), à leur fléchage vers des catégories sociales dont le devenir constitue un enjeu central du DD (les petites exploitations familiales, les communautés paysannes propriétaires de ressources naturelles renouvelables), ou, plus rarement, d'une référence explicite au développement durable (PRODERS, Microrregiones).

Par ailleurs, il est important de souligner que le dispositif des Comités de développement rural durable (CDRS) qui, dans le sillage de la Loi de développement rural durable et de souveraineté alimentaire (LDRSSA) de 2001, a pour objet la construction, la coordination et la mise en œuvre d'actions de DD, a peu de moyens propres en dehors du fonctionnement administratif des comités eux-mêmes et des assesseurs techniques qui en assurent l'animation : pour la réalisation de projets locaux de développement durable, ces comités ont vocation à canaliser des financements émanant de guichets spécialisés, dont les actions sont ciblées et fortement thématiques. Le "développement rural durable" ne dispose donc pas d'un budget autonome, même s'il bénéficie aujourd'hui d'une visibilité importante dans la Loi de finance votée chaque année : les budgets relevant du DRD sont gérés et programmés selon la déclinaison thématique qui fait la spécificité de chaque administration ministérielle intervenant auprès des populations rurales.

Programme d'appui aux producteurs ruraux (PROCAMPO)

Compenser, par des transferts directs, les effets de la libéralisation des marchés agricoles.
Public cible : agriculteurs familiaux

Programme d'appui à la compétitivité des producteurs de maïs et de haricot (PROMAF)

Renforcer la modernisation et la compétitivité des exploitations familiales de produits vivriers à orientation commerciale

Fonds pour l'infrastructure sociale municipale(Ramo 033/FAISM)

Cibler vers les ménages les plus pauvres, au sein des zones marginalisées, des appuis spécifiques permettant une amélioration des niveaux de santé, d'éducation et d'alimentation.

Programme de développement local et appui aux zones d'attention prioritaire (Microrregiones)

Coordonner et concentrer les actions de développement local des agences fédérales au niveau des localités et des municipalités présentant les indices les plus élevés de pauvreté et de marginalité.

Programme de développement régional durable (Proders)

Appuyer le développement durable des régions paysannes pauvres situés à la périphérie des aires naturelles protégées

Programme de conservation et de gestion durable des ressources forestières. (Procymaf)

Promouvoir la gestion communautaire et la conservation des ressources forestières. Public cible : communautés paysannes

Programme d'appui aux ménages pauvres (Oportunidades)

Cibler vers les ménages les plus pauvres, au sein des zones marginalisées, des appuis spécifiques pour améliorer les niveaux de santé, d'éducation et d'alimentation.

Programme d'emploi saisonnier des actifs ruraux pauvres (Empleo temporal)

Fournir des sources de revenu salarié aux ménages ruraux pauvres, à travers l'emploi par l'administration fédérale pour la production et l'entretien de biens publics.

Les fiches des programmes

	PROCAMPO (Programme d'Appui aux Producteurs Ruraux)	PROMAF (Programme d'Appui à la compétitivité des Producteurs de Maïs et de Haricots)
Ministère concerné	Ministère de l'Agriculture (SAGARPA)	Ministère de l'Agriculture (SAGARPA)
Mise en place	1993	2006
Origine	Etat fédéral dans la perspective des effets de l'ALENA	Etat fédéral
Objectifs	Compenser, par des transferts directs, les effets de la libéralisation des marchés agricoles pour les producteurs vivriers	Renforcer la modernisation et la compétitivité des exploitations familiales de produits vivriers à orientation commerciale
Public cible	Agriculteurs familiaux	Petits et moyens producteurs vivriers "en transition"
Idées mobilisées	Le processus d'insertion compétitive des petits producteurs vivriers doit être accompagné par des transferts directs et non distorsifs (indexés à la surface cultivée, mais pas aux volumes produits) destinés à amortir les incidences sociales de l'ajustement structurel des exploitations familiales.	Le processus d'insertion compétitive des producteurs de maïs et haricots doit s'appuyer sur une modernisation productive, via l'adoption de semences améliorées et d'intrants industriels. L'Etat doit jouer un rôle dans ces processus en favorisant l'accès des producteurs à des lignes de crédits. L'amélioration de la compétitivité doit s'appuyer sur une "culture de l'organisation" et l'association avec les opérateurs privés
Instruments	Allocation d'un montant fixe alloué à l'hectare déclaré par les producteurs vivriers, pour chacun des cycles de culture annuels. Les transferts peuvent être perçus directement ou à travers la fourniture d'intrants, ou sous la forme d'une avance sur plusieurs années, correspondant aux besoins de financement d'un projet productif (PROCAMPO-Capitaliza)	Lignes de crédits à taux bonifiés émises par la banque publique (FIRCO) via diverses institutions financières. <ul style="list-style-type: none"> Les crédits sont perçus en partie sous forme de paquets techniques associant semences améliorées (hybrides), fertilisants et produits phytosanitaires. Ils concernent une ligne de financement pour l'appui technique, fourni par des opérateurs publics (administration agricole, services municipaux) ou privés.
Institutions	L'ensemble du programme est géré par le Ministère de l'agriculture. Les fonds peuvent être obtenus auprès des agences de la banque publique de développement agricole, de banques privées ou des trésoreries municipales. Les dirigeants des <i>ejidos</i> sont les interlocuteurs de l'administration dans la coordination des demandes	L'ensemble du programme est géré par le Ministère de l'agriculture. Les fonds peuvent être obtenus auprès des agences de la banque publique de développement agricole, de banques privées ou des trésoreries municipales. L'accès est conditionné à leur appartenance à une association formelle de producteurs : organisation, "groupement" ou "société" de statut privé
Eléments budgétaires (millions pesos)	2005 14 885,1 (1371,89 MUSD)	2005
	2006 15 272,2 (1399,83 MUSD)	2006 1475 (135 MUSD)
	2007 16 036 (1467,15 MUSD)	2007 2868,5 (262,5 MUSD)
Couverture	Très large couverture spatiale et sociale : en 2008, 2,4 millions de bénéficiaires (56% des 4,3 millions de producteurs) ; 13,7 millions d'hectares (sur environ 30 millions d'hectares cultivés)	Environ 490 000 producteurs (11% du total national) et 1,65 millions d'hectares (5,5% de la surface totale cultivée) financés en 2007 Tous les Etats du pays sont concernés, avec forte orientation vers le sud-est

RAMO 033/FAISM (Fonds pour l'infrastructure sociale municipale)			MICRORREGIONES (Programme de développement local et appui aux zones d'attention prioritaire)	
Ministères concernés	Fonds fédéraux décentralisés délégués aux Etats de la fédération et aux municipalités		Ministère du Développement Social (SEDESOL), 11 autres ministères sous la coordination SEDESOL	
Mise en place	1992 (<i>Ramo</i> 26, "Solidarité et développement régional"), <i>Ramo</i> 33 à partir de 1998		2001, par regroupement de programmes publics divers qui avaient cours depuis 1996	
Origine	Etat fédéral		Etat fédéral	
Objectifs	Cibler vers les ménages les plus pauvres, au sein des zones marginalisées, des appuis spécifiques permettant une amélioration des niveaux de santé, d'éducation et d'alimentation.		Coordonner et concentrer les actions de développement local des agences fédérales au niveau des localités et des municipalités présentant les indices les plus élevés de pauvreté et de marginalité.	
Public cible	Population des localités rurales en situation de marginalité		Population des localités rurales en situation de marginalité	
Idées mobilisées	Les programmes de lutte contre la pauvreté et de formation de capacités ne peuvent avoir d'effets d'entraînement que dans la mesure où ils s'appuient sur le long terme sur des biens et des infrastructures publics (écoles, dispensaires, adduction d'eau, d'électricité, communications, commerces) pérennes. La gestion depuis les institutions décentralisées et la participation des populations bénéficiaires à la production et la gestion de ces biens sont des éléments centraux de leur pérennité		Les programmes de lutte contre la pauvreté et de formation de capacités ne peuvent avoir d'effets d'entraînement que dans la mesure où ils s'appuient sur le long terme sur des biens et des infrastructures publics. Concentrer les dispositifs de développement local de l'administration fédérale au niveau d'un nombre réduit de "micro-régions" présentant les plus hauts indices de pauvreté. Approche territorialisée des processus de construction et de suivi des problématiques et des opérations de développement "intégral"	
Instruments	Les fonds relèvent du budget fédéral (à hauteur de 2,2% des recettes fiscales pour l'ensemble des municipalités), qui en délègue la gestion aux Etats, lesquels attribuent des dotations aux municipalités en fonction de leurs niveaux de pauvreté et de marginalité. Les municipalités procèdent de même vis-à-vis des projets formulés par des comités villageois, qu'elles sélectionnent. Les projets sont financés sur le principe de co-participation des groupes demandeurs, dans le suivi, la réalisation et l'entretien des réalisations		Financement public d'équipement communautaires d'éducation, de santé et d'assainissement (égouts, épuration, latrines et fosses septiques). Amélioration de l'habitat et fourniture de d'équipement domestiques (cuisinières à bois à haut rendement).	
Institutions	Municipalités. Comités locaux (villageois, de quartier) pour la formulation, la gestion, la réalisation (sur le principe de co-participation) et l'entretien des projets.		Gouvernement fédéral (Ministère du Développement Social, SEDESOL). Etats fédérés et municipalités, sous la coordination de la SEDESOL Formation de Comités villageois participant à la formulation et la réalisation des projets d'infrastructure	
Eléments budgétaires (millions)	2005	12 200 (1124,5 MUSD)	2005	563,8 (52 MUSD)
	2006	12 673 (1161,6 MUSD)	2006	558,4 (51,2 MUSD)
	2007	14 820,5 (1356 MUSD)	2007	584,4 (53,5 MUSD)

	RAMO 033/FAISM (Fonds pour l'infrastructure sociale municipale)	MICRORREGIONES (Programme de développement local et appui aux zones d'attention prioritaire)
Couverture	Très large couverture spatiale et sociale en faveurs des municipalités et des localités marginalisées, mais permanence des principes clientélistes d'allocation au sein des réseaux politiques.	Impact significatif, concentré sur les micro-régions identifiées comme prioritaires pour le programme : 250 sur la période 2001-2008 ; 120 sur la période 2008-2012. Principalement dans les régions Sud et Sud-est

	PRODERS (Programme de développement régional durable)		PROCYMAF (Programme de conservation et de gestion durable des ressources forestières)	
Ministère concerné	Ministère de l'Environnement (SEMARNAT), Commission Forestière(CONAFOR)		Ministère de l'Environnement (SEMARNAT), Commission Forestière(CONAFOR)	
Mise en place	1995		1998	
Origine	Etat fédéral, à la suite de la création du Ministère de l'Environnement		Etat fédéral, à la suite de la création du Ministère de l'Environnement	
Objectifs	Appuyer le développement durable des régions paysannes pauvres situées à la périphérie des aires naturelles protégées		Promouvoir la gestion communautaire et la conservation des ressources forestières	
Public cible	Communautés paysannes situées à proximité des aires naturelles protégées		Communautés paysannes possédant des ressources naturelles	
Idées mobilisées	Améliorer les conditions de vie des populations rurales dans les zones à forte densité de ressources naturelles ; Promouvoir la conservation des ressources naturelles comme levier du développement économique et social ; Promouvoir l'organisation communautaire et un modèle de gestion intégrale, décentralisée et participative des ressources.		Les communautés rurales, amérindiennes en particulier, sont les mieux à même d'assurer la gestion renouvelable et la conservation des ressources naturelles ; La promotion de mécanismes communautaires de gestion, de valorisation et de conservation des ressources naturelles est à même de réduire les niveaux de pauvreté dans les communautés qui les possèdent.	
Instruments	Appuis institutionnels et techniques à l'élaboration de plans communautaires de gestion des ressources naturelles ; Formation de compétences techniques et organisationnelles pour la mise en œuvre de ces plans ; Appuis financiers et logistiques à la mise en œuvre des actions de valorisation et conservation des ressources naturelles renouvelables		Financement de projets communautaires de gestion et de valorisation des ressources naturelles forestières : - élaboration de plans de gestion des ressources renouvelables; - formation technique ; - constitution d'association productives et d'entreprises forestières communautaires - appui à la mise en place d'une offre de services environnementaux.	
Institutions	Ministère de l'Environnement. Organisations communautaires : communautés amérindiennes et <i>ejidos</i> . Les autres institutions publiques (SEDESOL notamment), les ONG et les universités sont associées à l'élaboration des projets locaux, sous la coordination de la SEMARNAT et selon les lignes des plans de développement communautaires		Le programme mobilise la Commission Nationale Forestière, qui gère les aires naturelles protégées et les gouvernements des états concernés. Les financements sont fournis aux 2/3 par l'administration fédérale et 1/3 par Etats fédérés ; Les communautés instituées (<i>ejidos</i> ou communautés amérindiennes) sont les interlocutrices des administrations.	
Eléments budgétaires (millions)	2005	113 (10,4 MUSD)	2005	390 (36 MUSD)
	2006	17 (1,6 MUSD)	2006	409 (37,5 MUSD)
	2007	100 (9,1 MUSD)	2007	691 (63,2 MUSD)
Couverture	Faible couverture sociale et spatiale : le programme phare de l'administration environnementale sous le sexennat Zedillo a progressivement perdu son importance au profit d'une orientation plus mercantile des actions de développement forestier (PRODEPLAN, par exemple, qui bénéficie au premier chef à des entreprises agroforestières, et PROCYMAF)		Large mais très ciblée entre 1997 et 2005. Réduite à 6 Etats de la zone tropicale sèche depuis 2006 : 1408 communautés, 561 projets financés en 2007.	

	Oportunidades (Programme d'Appuis aux Ménages Pauvres)	Empleo temporal (Programme d'emploi saisonnier des actifs ruraux pauvres)
Ministères concernés	Ministère du Développement Social (SEDESOL), Ministère de l'Education (SEP), Ministère de la Santé (SSP)	Ministère du Développement Social (SEDESOL), Ministère des Communications (SCT), Ministère de l'Environnement (SEMARNAT)
Mise en place	1997	1997
Origine	Etat fédéral	Etat fédéral
Objectifs	Cibler vers les ménages les plus pauvres, au sein des zones marginalisées, des appuis spécifiques pour améliorer les niveaux de santé, d'éducation et d'alimentation.	Fournir des sources de revenu salarié aux ménages ruraux pauvres, à travers l'emploi par l'administration fédérale pour la production et l'entretien de biens publics.
Public cible	Ménages pauvres	Ménages ruraux pauvres
Idées mobilisées	La formation de capacités individuelles parmi les populations les plus vulnérables doit faire l'objet d'appuis ciblés au bénéfice des familles les plus pauvres, au niveau des espaces marginalisés. Le programme est ciblé vers les mères de famille qui sont les interlocutrices des agences publiques mobilisées et récipiendaires des ressources transférées.	Fourniture par l'Etat d'un filet de sécurité aux populations des zones rurales marginalisées, à travers l'injection de revenus salariés correspondant à des emplois temporaires pour la production et l'entretien d'infrastructures et de biens publics. Assurer l'entretien d'infrastructures et de biens publics dans les zones rurales à travers des emplois temporaires de proximité.
Instruments	Les appuis se décomposent en trois actions : - l'amélioration des niveaux de santé, via le suivi sanitaire des femmes et des enfants; - l'amélioration des niveaux de scolarité, via l'allocation de bourses dont le montant s'accroît avec le niveau d'études et définit une discrimination positive à l'égard des filles ; - l'amélioration de la nutrition des enfants en bas âge, via la fourniture de compléments alimentaires.	Contrats salariés de courte durée à destination des travailleurs ruraux pauvres. Emploi direct par les agences de l'administration fédérale. Fléchage des recrutements vers les ménages les plus pauvres, au sein des localités de forte marginalité (focalisation vers les localités de moins de 5 000 habitants) , au sein des zones marginales. Rémunération au salaire minimum régional, pour une durée limitée à 88 jours
Institutions	Le programme mobilise les Ministères de la Santé, de l'Education et du Développement Social, sous la coordination de ce dernier. Les directeurs d'école et les médecins des centres de santé rurale jouent un rôle central de coordination. Ce sont les <i>promotoras</i> locales qui sont l'élément-clé de mobilisation des femmes autour du programme	Le programme mobilise les Ministères du Développement Social, des Communications et des Transports et de l'Environnement, chacun développant ses propres axes d'intervention. Les contrats de travail sont établis directement dans les zones marginalisées et, au sein des localités les plus pauvres, sans médiation organisationnelle
Eléments budgétaires	2000-2005 : 30806,8 (2839,34 MUSD) 2006 : 34968,5 (3205,18 MUSD) 2007 : 34801,3 (3184'02 MUSD)	2005 : 1543,5 (142,26 MUSD) 2006 : 1488 (136,39 MUSD) 2007 : 1498 (137,05 MUSD)
Couverture	Très fort impact économique et social. 3,4 millions de familles rurales dans 90 000 localités (62% du total des familles rurales – dans des localités de moins de 2500 hab.).	Impact localement significatif, mais très localisé. 26 350 contrats alloués en 2007.

Les programmes au Brésil

Programme de développement durable des territoires ruraux (PDSTR)

Construction de processus de développement territorial associant acteurs publics et privés, envisagé dans ses différentes dimensions : économique, socio-culturel, politico-institutionnel et environnemental. Public cible : agriculteurs familiaux.

Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF)

Renforcement de l'agriculture familiale en liant développement économique et social, par des lignes de crédit diversifiées

Educação do campo/ PRONERA

Amélioration de l'éducation en milieu rural des populations pauvres (tout public)

PROAMBIENTE

Amélioration de l'équilibre entre la conservation des ressources naturelles et la production agricole (agriculteurs familiaux et communautés indigènes)

Programme 1 million de citernes (P1MC)

Contribution à la valorisation de l'eau selon une logique de développement durable en milieu semi-aride. Public cible : agriculteurs familiaux.

Programme acquisition d'aliments (PAA)

Garantir à la population en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle l'accès à une alimentation saine, régulière et suffisante à partir des produits de l'agriculture familiale

Les fiches des programmes

	PDSTR (Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux)	PRONAF (Programme National de renforcement de l'agriculture familiale)
Ministère concernés	Ministère du Développement Agraire (MDA)	Ministère du Développement Agraire (MDA)
Date de mise en place	2003	1996
Origine	Etat fédéral à partir des propositions des syndicats agricoles	Etat fédéral à partir d'une forte pression populaire et des propositions des syndicats agricoles
Objectifs	Construire des processus de développement territorial associant acteurs publics et privés	Renforcer l'agriculture familiale en modernisant les exploitations.
Public cible	Agriculteurs familiaux	Agriculteurs familiaux
Idées mobilisées	Le milieu rural ne se résume pas à la production agricole. Nécessité de décentraliser les processus de développement à un niveau intermédiaire. Le développement doit être envisagé dans ses différentes dimensions : économique,	Nécessité de changer la relation homme-société en milieu rural. Lier développement économique et social. Prendre en compte les questions de durabilité, de partenariat et de

	PDSTR (Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux)	PRONAF (Programme National de renforcement de l'agriculture familiale)
	socio-culturel, politico-institutionnel et environnemental.	citoyenneté. Référence aux expériences de modernisation en Europe basées sur la recherche et la réalisation de gains de productivité de l'agriculture familiale.
Instruments	Conformation de territoires d'identités à partir de l'agrégation de municipes. Définition et réalisation de « projets » de territoires identifiés et conduits par les acteurs locaux. 3 phases : - sensibilisation et formation des acteurs locaux, - construction de diagnostics, plan et projets stratégiques, - mise en place des projets et suivi	Lignes de crédit diversifiées dans le domaine agricole, forestier, agro-alimentaire, biocombustible, commercialisation, acquisition d'informatique, agroécologie. Des lignes spécifiques existent pour les jeunes et pour les femmes. Montant spécifique, définis à partir d'une typologie des agriculteurs.
institutions	Des conseils paritaires composés de représentants de l'Etat et de la société civile, 3 niveaux : Niveau national : CONDRAF (Conseil national du développement rural durable) Niveau état fédéré CEDRS (Conseil de l'état de développement rural durable) Niveau territoire : le Collège territorial	Conseils paritaires : Etat – Société civile Niveau national : CONDRAF (Conseil national du développement rural durable) Niveau état fédéré CEDRS (Conseil de l'état de développement rural durable) Niveau municipal : CMDRS (Conseil municipal de développement rural durable)
Eléments budgétaires	Alloué : 293 millions de reals (146 millions \$ US) – 2007. en croissance Exécuté : 24 millions de reals (8,3%)	Alloué : 2,4 milliards de reals (1, 2 milliards de \$ US) – 2007, en croissance. Exécuté : 1,2 milliard de reals (50%)
Eléments de résultats	Actuellement, 164 territoires ont été créés, regroupant 45% des municipes, 53% de la population rurale (49 millions d'habitants) et 58% des exploitations familiales et 74% des agriculteurs de la réforme agraire.	Très fort impact économique et social. Plus de 12 millions de contrats signés en 10 ans, mais peu de liens dans les faits avec le développement durable

Educação do Campo PRONERA		PROAMBIENTE
Ministère concernés	Ministère de l'Éducation (MEC)	Ministère de l'Environnement (MMA)
Date de mise en place	2002	2000
Origine	Etat fédéral, incorporation des expériences des organisations d'enseignement alternatif	Local. Intérêt du MMA d'amplifier les actions locales de services environnementaux
Objectifs	Assurer le renforcement de l'éducation en milieu rural	Promouvoir un équilibre entre la conservation des ressources naturelles et la production agricole familiale par le biais de la gestion territoriale environnementale, la planification intégrée et les services environnementaux.
Public cible	Tous les habitants en milieu rural, en distinguant les communautés naturelles ou sociales: communautés indiennes, <i>quilombolas</i> , agriculteurs sans terre, jeunes, femmes, etc.	Agriculteurs familiaux et « peuples et communautés traditionnels » (communautés indigènes vivant de l'agriculture de subsistance). Le public total se limite à 4.000 familles.
Idées mobilisées	Trois idées directrices : (i) L'éducation, relève du droit universel. Il est revendiqué par les « peuples », communautés habitant en milieu rural. (ii) Divers mouvements pédagogiques existent en milieu rural, mis en œuvre par des institutions de la société civile qui inspirent la voie à suivre. (iii) L'éducation en milieu rural doit s'inscrire dans une perspective de développement rural durable et en constitue l'un des supports.	Valorisation par la création de services environnementaux des pratiques des communautés indigènes et producteurs familiaux compatibles avec les objectifs de réduction de gaz à effets de serre, de conservation de la biodiversité, de préservation des sources en eau, le maintien des réserves écologiques.
Instruments	Trois programmes complémentaires: <ul style="list-style-type: none"> Formation des maîtres (<i>Licenciatura em Educação do Campo</i>), réalisé au niveau fédéral. <i>Projovem- Campo, saboires de la terre.</i> Enseignement destinés aux enfants et aux jeunes adultes. Contenu spécifiques mettant l'accent sur le développement durable. <i>Escola ativa.</i> Programme destiné à développer des méthodes pédagogiques et des processus de gestion des écoles spécifiques au milieu rural 	Cinq types d'instruments <ul style="list-style-type: none"> réalisation de diagnostic rural participatif (DRP) dans chaque communauté. Création de comité de gestion du projet dans chaque communauté Elaboration d'un plan de développement local durable (PDLS) Cadastre des unités de production, plan d'exploitation des UP et définition des objectifs quantitatifs en matière de services environnementaux. Elaboration des accords communautaires et engagements collectifs en matière des services environnementaux.
institutions	Trois niveaux : <ul style="list-style-type: none"> municipal : enseignement fondamental et éducation des enfants, état fédéré : enseignement fondamental et moyen état fédéral : enseignement supérieur. 	Deux niveaux : <ul style="list-style-type: none"> local (pôle) : Conseil de gestion du pôle (CONGEN) national : Conseil de gestion national (CONGEP), structure paritaire Etat- société civile.
Eléments budgétaires	Alloué : 48 millions de reals (24 millions de \$ US) – 2007. Exécuté : 27 millions (56%)	Alloué : 3,6 millions de reals (1,8 millions de \$ US) Exécuté : 3,4 millions (93%)
Eléments de résultats		4.000 familles participent au programme, au sein de 11 pôles distincts.

Programme 1 million de Citernes (PIMC)		Programme Acquisition d'Aliments (PAA)
Ministère concernés	Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS)	Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS)
Date de mise en place	2000	2003
Origine	Régional. Réseau d'ONG du semi-aride (ASA : articulation du semi-aride).	Etat fédéral en coordination avec les syndicats agricoles.
Objectifs	Construction de citernes récupérant l'eau pluviale des toits. Contribuer à la valorisation de l'eau selon une logique de développement durable en milieu semi-aride	Garantir à la population en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle l'accès à une alimentation saine, régulière et suffisante tout en renforçant l'agriculture familiale
Public cible	Familles du Sertão (milieu semi-aride) dépourvues d'eau pour l'alimentation. Priorité donnée aux familles avec des enfants en bas-âge, des personnes âgées ou fragiles.	Agriculteurs familiaux, population en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle et institution de restauration sociale.
Idées mobilisées	Le programme se fonde sur le rejet des formes d'assistentialisme (distribution d'eau en camion citerne) traditionnellement associé clientélisme local. Les idées qui structurent le programme sont : gestion partagée au sein de la société civile, partenariat avec l'Etat, action participative, action éducative sur la gestion de l'eau et l'agriculture, mobilisation sociale, développement durable, renforcement social, action émancipatrice de l'appui de l'Etat	Affronter de manière simultanée la lutte contre la faim en milieu urbain ou rural et le renforcement de l'agriculture familiale en réservant l'approvisionnement des biens alimentaires du programme de lutte contre la pauvreté (distribution de paniers alimentaires) ainsi que l'approvisionnement des restaurations sociales et publiques (crèches, hôpitaux publics, écoles, hospices, prisons, etc.) au secteur de l'agriculture familiale selon des conditions commerciales garanties.
Instruments	Associent des procédures d'autoconstruction de citernes et d'animation de groupes locaux de développement rural durable (promotion de l'agroécologie, conservation des ressources naturelles, règles d'alimentation, etc.). Chaque famille bénéficiaire devient animateurs des groupes locaux.	Cinq modalités complémentaires <ul style="list-style-type: none"> • Achats directs de l'agriculture familiale (Conab), pour la constitution de stocks alimentaires • Achats pour donation simultanée (Conab, MDS, municipales, états fédérés), destinée aux consommateurs locaux, • Formation de stocks pour les agriculteurs familiaux (Conab) • Stimulation à la consommation de lait (MDS, municipales, états fédérés) • Alimentation scolaire (Conab)
Institutions	Trois niveaux <ul style="list-style-type: none"> • municipales, • micro-régions : coordinations micro-régionales • Région semi-aride : unité de gestion centrale, composée de « l'association PIMC » 	Au niveau national : responsabilité du programme MDS, Opérateur CONAB (Compagnie Nationale d'Approvisionnement), entreprise publique relevant du ministère de l'agriculture (MAPA), dotée de structures déconcentrées. Existence d'un Comité de gestion interministériel et d'un Conseil de la sécurité alimentaire (Consea) relevant de la Présidence de la République. Au niveau intermédiaire : états fédérés et Conab, Au niveau local : municipales et organisations économiques des agriculteurs (coopératives, associations)
Eléments budgétaires		Alloué : 7, 7 milliards de reais (3,9 milliards de \$ US) en 2007 Exécuté : 2,9 milliards (37,6%)
Eléments de résultats	197.000 citernes ont été construites permettant un accès à l'eau à 1 million de personnes approximativement	Impacts très larges. Au cours des 5 dernières années, 450.000 producteurs familiaux ont été concernés et 25 millions de consommateurs. Beaucoup d'effets secondaires concernant : l'organisation des agriculteurs familiaux, le revenu agricole, le développement de technologies relevant de l'agroécologie, la diversité alimentaire,

Les programmes en France

Opérations locales Agro-environnementales (OLAE)

Inciter les agriculteurs à modifier leurs pratiques agricoles en vue de préserver les biotopes des zones humides.

Plans de Développement Durable (PDD)

Tester la possibilité de faire évoluer les systèmes de production dans le sens du développement durable à partir d'une approche globale de l'exploitation agricole et en liaison avec les enjeux du territoire dans lesquels elle est située.

Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE)

Accompagner les agriculteurs s'engageant à mettre en œuvre des systèmes de production rendant des services collectifs ne pouvant pas être rémunérés par le marché et nécessitant une participation financière de la société en contrepartie des engagements pris.

Contrats d'Agriculture Durable (CAD)

Recentrer les contrats entre l'Etat et les agriculteurs sur les enjeux environnementaux prioritaires des territoires

Prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE)

S'opposer à la tendance à la disparition des surfaces en herbe; maintenir un potentiel écologique dans les zones herbagères existantes et la préserver le paysage.

Prime Herbagère Agro Environnementale (PHAE)

Mêmes objectifs que la PMSEE

Mesures Agro Environnementales territorialisées (MAEt)

Accompagner les exploitations dans l'objectif d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement et répondant au besoin social de qualité et sécurité sanitaire au travers de dispositifs contractuels d'engagements sur cinq ans.

Conditionnalité des aides

Subordonner le versement de la totalité des aides directes au respect d'exigences en matière d'environnement, de santé et de bien être des animaux et de la protection des végétaux. La

conditionnalité introduit aussi une réduction des paiements directs en cas de non respect de ces exigences.

Indemnité Compensatoire des Handicaps Naturels permanents (ICHN)

Maintenir dans les zones défavorisées une communauté rurale viable, préserver l'espace naturel, conserver et promouvoir des modes d'exploitations durables qui tiennent compte en particulier d'exigences environnementales.

Les fiches des programmes

Opérations locales Agro-environnementales (OLAE)		Plans de Développement Durable (PDD)
Ministère concernés	Ministère Agriculture	Ministère Agriculture
Date de mise en place	1992-1997	1992-1997
Origine	Application française du règlement CEE 2078/92	Ministère de l'agriculture français (cabinet du ministre gouvernement socialiste)
Objectifs	Inciter les agriculteurs à modifier leurs pratiques agricoles en vue de préserver les biotopes des zones humides.	Tester la possibilité de faire évoluer les systèmes de production dans le sens du développement durable à partir d'une approche globale de l'exploitation agricole et en liaison avec les enjeux du territoire dans lesquels elle est située.
Public cible	agriculteurs	agriculteurs
Idées mobilisées	préservation ou la restauration de la qualité de l'eau ou de la biodiversité	Développer des systèmes de production et des pratiques ayant un impact positif sur l'environnement et le développement économique local.
Instruments	Contrat agriculteurs / Etat de 5 ans sur des zones préalablement définies	Contrat agriculteurs / Etat de 5 ans avec des agriculteurs volontaires dont les projets étaient sélectionnés en fonction de leur pertinence vis-à-vis de l'environnement et des piliers sociale et économique du développement durable.
institutions	DDAF : instruction des dossiers, information sur la réglementation, contrôle du respect des engagements pris par les agriculteurs Les groupes de travail étaient composés d'acteurs agricoles (Chambre d'Agriculture, CRA, ADASEA, DDAF, syndicats agricoles) et également d'acteurs environnementaux (association de protection de la nature, services de l'Etat, paysagistes). Les collectivités territoriales étaient aussi associées.	CNASEA : paiement de l'aide Groupes de réflexion : agriculteurs, Chambres d'Agriculture, écologistes, paysagistes, services de l'Etat agricoles et environnementaux, ANDA, DATAR
Eléments budgétaires	En 1996: 30,38 millions euros en 1997: 61,9 millions euros 1996-1999: 268 millions d'euros	Contrats de 30 000 F en moyenne soit environ 4 570 € Bons de commande de 10 000 F (environ 1 520€) distribués aux agriculteurs pour qu'ils obtiennent un suivi ou un conseil en relation avec leurs projets.

Opérations locales Agro-environnementales (OLAE)		Plans de Développement Durable (PDD)
Eléments de résultats	Aucune étude d'ensemble, mais impact important sur les zones concernées selon les experts bourguignons et languedociens 4 zones en Bourgogne (1996-1999: 11millions d'euros), 2 zones en Languedoc Roussillon (1996-1999: 14 millions d'euros) 2 principales régions concernées: Pays de Loire (34 Ml €) et Midi Pyrénées (25 Ml €).	En France, les PDD ont concerné 59 petites régions. Sur les 1 200 agriculteurs audités, ce sont 700 contrats qui ont finalement été signés.

	Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE)	Contrats d'Agriculture Durable (CAD)
Ministère concernés	Ministère Agriculture	Ministère Agriculture
Date de mise en place	Créés en 1999, arrêtés par décision ministérielle en août 2002.	Mise en place de 2003 à 2006.
Origine	Application française du RDR européen RÈGLEMENT (CE) No 1257/1999	Remplace le CTE jugé par le gouvernement issu des élections de 2002 comme trop coûteux et aux objectifs mal définis
Objectifs	Accompagner les agriculteurs s'engageant à mettre en œuvre des systèmes de production rendant des services collectifs ne pouvant pas être rémunérés par le marché et nécessitant une participation financière de la société en contrepartie des engagements pris.	Recentrer les contrats entre l'Etat et les agriculteurs sur les enjeux environnementaux prioritaires des territoires
Public cible	agriculteurs	agriculteurs
Idées mobilisées	Développer un projet économique Rémunérer toutes les fonctions de l'agriculteur Maintenir et si possible développer l'emploi Participer à la gestion du territoire Intégrer une dimension environnementale	Conservation de la démarche volontaire des CTE Le volet socio-économique devient facultatif Seules des actions agro-environnementales peuvent être contractualisées Le nombre d'enjeux par territoire est restreint : un à deux enjeux environnementaux prioritaires par territoire
Instruments	Contrat de 5 ans entre l'Etat et l'agriculteur avec obligatoirement deux volets : •Un volet socio-économique et relatif à l'emploi •Un volet environnement et territoires Les CTE ouvrent le droit à : •Des aides sous forme de subventions sur investissements matériels ou immatériels •Des aides à l'hectare ou à l'UGB en contractualisant des mesures sur différents ateliers Les démarches collectives bénéficient d'une majoration des aides.	Contrat de 5 ans entre l'Etat et l'agriculteur avec le seul volet environnement obligatoire; le volet socio-économique et relatif à l'emploi est facultatif
institutions	Chambres d'Agriculture et DRAF : rédaction des cahiers des charges des MAE s'appliquant dans les CTE au niveau départemental à partir du cahier des charges des OLAE. DRAF : homogénéisation des mesures au niveau régional pour une notification à Bruxelles. CDOA: Elaboration de Contrats type départementaux en fonction des caractéristiques locales; Choix des mesures à contractualiser pour l'exploitant; Examen des dossiers individuels	DRAF : pilotage des groupes de travail régionaux DDAF : pilotage des CDOA Participation des agriculteurs, des Chambres d'Agriculture, des syndicats agricoles, des associations d'environnement, des fédérations de chasse et de pêche, des consommateurs et des collectivités territoriales.
Eléments budgétaires	Investissements économiques plafonnés à 100 000 F pour les cinq ans (soit 15 240€). Partie environnementale et territoriale non plafonnée et calculée en fonction de la perte de revenus induite par la contractualisation.	Une moyenne départementale de 27 000 € par exploitation pour les cinq ans doit être respectée.
Eléments de résultats	49368 exploitations ont signé un CTE en 3 ans (12% des exploitations professionnelles)	22 000 CAD signés entre 2004 et 2006

	PMSEE (prime au maintien des systèmes d'élevage extensif)	Prime Herbagère Agro Environnementale (PHAE)
Ministère concernés	Ministère Agriculture	Ministère Agriculture
Date de mise en place	1993-2003	PHAE 2002-2007 PHAE 2 2007-2013
Origine	Application française du règlement CEE 2078/92	Suite de la PMSEE; application RÈGLEMENT (CE) No 1257/1999 pour PHAE; application RÈGLEMENT (CE) No 1698/2005 pour PHAE 2
Objectifs	arrêt de la tendance à la disparition des surfaces en herbe, maintien d'un potentiel écologique dans les zones herbagères existantes et la préservation du paysage.	Les mêmes que la PMSEE
Public cible	Agriculteurs	Agriculteurs
Idées mobilisées	Elle imposait un taux de spécialisation (surface fourragère / surface totale) supérieur à 75 % et un chargement instantané (chargement variable à tout moment de l'année) inférieur à 1,4 UGB/ ha. L'attribution était conditionnée par la mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'environnement : entretien des prairies, des fossés, des haies et des points d'eau.	Les mêmes que la PMSEE En plus, la PHAE instaure une limitation de la fertilisation et de l'utilisation des phytosanitaires, l'entretien des éléments fixes du paysage, un enregistrement des pratiques, le maintien des surfaces en pâturages permanents et prairies temporaires et le maintien de la localisation des prairies permanentes.
Instruments	contrats de 5 ans Etat/ agriculteurs	contrats de 5 ans Etat/ agriculteurs
institutions	DDAF : instruction des dossiers et gestion des contrôles Chambres d'Agriculture, ADASEA : élaboration des dossiers pour les agriculteurs, en particulier pour la déclaration de surface	DDAF : instruction des dossiers et gestion des contrôles Chambres d'Agriculture, ADASEA : élaboration des dossiers pour les agriculteurs, en particulier pour la déclaration de surface
Éléments budgétaires	Le montant de la prime était de 45,73 €/ha par an	Niveau de la prime définie localement suivant le niveau d'engagement des agriculteurs exemple: Bourgogne: montant maximum 61 €/ha Languedoc-Roussillon: montant maximum 79 €/ha
Éléments de résultats	Montant annuels moyens dépensés pour cette prime 1993-2003: 188 millions d'euros; 4,1 millions d'hectares contractualisés (31% de la superficie fourragère principale)	Montant annuels moyens dépensés pour cette prime 2004-2006: 213 millions d'euros;

Mesures Agro Environnementales territorialisées (MAEt)	
Ministère concernés	Ministère de l'Agriculture
Date de mise en place	Mise en place pour la période 2007-2013
Origine	application RÈGLEMENT (CE) No 1698/2005
Objectifs	Accompagner les exploitations dans l'objectif d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement et répondant au besoin social de qualité et sécurité sanitaire au travers de dispositifs contractuels d'engagements sur cinq ans.
Public cible	Agriculteurs
Idées mobilisées	<p>Les MAE ne peuvent rémunérer que des engagements allant au-delà des obligations liées à la conditionnalité des aides et liées aux exigences environnementales complémentaires (fertilisation et produits phytopharmaceutiques).</p> <p>Mise en place sur des territoires à enjeux ciblés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enjeu Natura 2000 • Enjeu Directive Cadre sur l'Eau (DCE) • Enjeu Défense des Forêts Contre les Incendies (DFCI) • Enjeu paysage suite aux arrachages viticoles
Instruments	Contrats de 5 ans agriculteurs/Etat
institutions	<p>Emergence d'un porteur de projet, puis :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnostic du territoire du projet et diagnostic agri environnemental du territoire choisi • Construction des MAEt par les groupes de travail locaux • Calcul du coût global du projet • Présentation du projet en CRAE avant le 31 décembre de l'année précédent celle de contractualisation voulue. Elle donne ainsi un avis sur la pertinence du projet et propose d'éventuelles modifications. • Choix d'un animateur du projet • Dépôt des dossiers de demande d'aide MAEt avec les déclarations de surfaces PAC avant le 15 mai de la l'année de contractualisation voulue • Instruction des dossiers et validation en DDAF : analyse des projets par les services des DDAF, de la DIREN et de la CERPE, hiérarchisation des dossiers par ces services selon l'impact des contrats sur le milieu • Examen des demandes individuelles en CDOA • Un arrêté préfectoral annuel fixe les projets retenus et les enveloppes attribuées à chaque projet
Eléments budgétaires	Complexe dans sa mise en œuvre
Eléments de résultats	Peu de succès de cette mesure

Conditionnalité des aides	
Ministère concernés	Ministère de l'Agriculture
Date de mise en place	Mise en place progressive de 2005 à 2007
Origine	Instaurée par l'accord de Luxembourg du 26 juin 2003 sur la réforme de la PAC,
Objectifs	Subordonner le versement de la totalité des aides directes au respect d'exigences en matière d'environnement, de santé et de bien être des animaux et de la protection des végétaux. La conditionnalité introduit aussi une réduction des paiements directs en cas de non respect de ces exigences.
Public cible	Agriculteurs percevant des aides directes de la PAC, qu'elles soient couplées ou découplées. Depuis 2007, la conditionnalité s'applique aussi à l'ICHN, la PHAE et aux MAE.
Idées mobilisées	Respecter: 19 directives ou règlements européens appliqués en droit français, considérés comme prioritaires et portant sur : <ul style="list-style-type: none"> • <u>l'environnement</u> (5 textes) • <u>l'identification animale</u> (4 textes) • <u>la santé publique et la sécurité alimentaire</u> (4 textes) • <u>la santé animale</u> (3 textes) • <u>le bien être animal</u> (3 textes) <p>Les « Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales » (BCAE), définies dans chaque pays membre de l'UE dans un cadre communautaire imposé : elles visent à maintenir les terres dans de bonnes conditions agronomiques (prévenir l'érosion des sols, préserver la structure de la matière organique) et à définir les modalités d'entretien minimal des terres.</p> <p>Le maintien de la part des surfaces en pâturages permanents(ou prairies permanentes) dans la surface agricole utile</p>
Instruments	Contrôle pour les bénéficiaires des aides PAC
institutions	La DDAF est responsable de la coordination des contrôles conditionnalité sur l'exploitation et veille à limiter le nombre de visites en les articulant avec les contrôles existants. Chacun des domaines est contrôlé par un ou deux corps de contrôle spécifique qui sont ceux effectuant les contrôles habituels sur les exploitations

Indemnité Compensatoire des Handicaps Naturels permanents (ICHN)	
Ministère concernés	Ministère de l'Agriculture
Date de mise en place	Instaurée en 1974
Origine	Gouvernement français
Objectifs	Maintenir dans les zones défavorisées une communauté rurale viable, préserver l'espace naturel, conserver et promouvoir des modes d'exploitations durables qui tiennent compte en particulier d'exigences environnementales.
Public cible	<ul style="list-style-type: none"> • Résider et avoir le siège d'exploitation en zone défavorisée • Exploiter au moins 80% de sa SAU en zone défavorisée • Etre agriculteur ou agriculteur pluriactif à condition que le revenu non agricole ne dépasse pas un certain pourcentage du SMIC (défini par départements) • Exploiter au minimum 3ha de SAU • Etre âgé de moins de 65 ans au 1^{er} janvier et ne pas bénéficier de la préretraite ou de la retraite agricole avant le 1^{er} août de l'année de la demande • Etre à jour du paiement de ses cotisations sociales au 31 décembre de l'année précédente ou bénéficier d'un échéancier de paiement. • Pour les éleveurs : respecter un taux de chargement minimal et maximal d'UGB/ha en fonction du troupeau • Pour les exploitations en production végétale : respecter la liste des types de cultures éligibles définies nationalement.
Idées mobilisées	<i>Il existe quatre types de zones défavorisées : les zones de montagne et montagne sèche ; de haute montagne ; les zones de piémont et les zones défavorisées simples</i>
Instruments	Aide annuelle à l'hectare <ul style="list-style-type: none"> • Nombre maximal d'hectares primables : 50 ha / exploitation • Montant établi par hectare de surface primable compris entre 55 et 220 €/ha de moyenne en fonction du type de zone dans laquelle les surfaces se trouvent • Majoration de 30% accordée aux 25 premiers hectares primés pour favoriser un tissu rural dense • Application de la règle de transparence dans le cas des GAEC • Les montants sont aussi facteur du taux de chargement en UGB/ha de l'exploitation
institutions	DDAF ou DDEA : instruction des dossiers, information sur la réglementation, contrôle du respect des engagements CNASEA : paiement DDSV – ONIC : contrôle dans le cadre de la conditionnalité des aides Chambre d'Agriculture, ADASEA, SUAMME : appui aux agriculteurs demandeurs pour le montage des dossiers, interlocuteurs des DDAF
Eléments budgétaires	Moyenne annuelle des sommes versées entre 1990 et 2006: 379 millions d'€
Eléments de résultats	Mesure phare concernant la durabilité des territoires agricoles des zones défavorisées et de montagne

Les programmes en Nouvelle Calédonie

Il n'y a pas en Nouvelle Calédonie de politique publique constituée affichée « développement durable ». Les tableaux reprennent donc (de façon non exhaustive) des dispositifs qui ont été signalés ex post comme pouvant relever du DD.

Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (Ogaf) et OCDL

Construire des processus de développement territorial touchant des personnes jusqu'alors peu aidées

Code de développement de la province nord (CODEV-PN)

Favoriser le développement économique du nord. Démontrer la crédibilité des programmes de développement de l'exécutif indépendantiste. Aménager le territoire de manière volontariste. Faciliter l'insertion marchande des producteurs et entreprises.

Réforme foncière

Réattribuer des terres pour mieux les mettre en valeur et restituer aux Kanaks un outil de production et des terres ancestrales

Gestion intégrée des ressources naturelles

Mettre en place des programmes de conservation des écosystèmes emblématiques de la Nouvelle Calédonie en tentant de les articuler avec le développement (tourisme vert en général)

Les fiches des programmes

Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (Ogaf) et OCDL		Code de développement de la province Nord (CODEV-PN)
Autorité concernée	Etat (CNASEA), provinces, mairies	Province Nord, Direction du Développement Economique et de l'Environnement
Date de mise en place	1989	1989
Origine	Etat français, accord avec les provinces et le gouvernement	Province Nord avec aide financière de l'Etat français
Objectifs	Construire des processus de développement territorial touchant des personnes jusqu'alors peu aidées	1. Insertion économique 2. Modernisation 3. Entreprise
Public cible	Agriculteurs familiaux des tribus	Agriculteurs familiaux des tribus et marchands
Idées mobilisées	Le milieu rural ne se résume pas à la production agricole. Nécessité de décentraliser les processus de développement à un niveau intermédiaire. Le développement doit être envisagé dans ses différentes dimensions : économique, socio-culturel, politico-institutionnel. La dimension environnementale apparaît dans les dernières opérations	Favoriser le développement économique du Nord Démontrer la crédibilité des programmes de développement de l'exécutif indépendantiste Rééquilibrage Aménagement volontariste du territoire Respecter les aspirations différenciées d'insertion marchande
Instruments	Définition et réalisation de « projets » de	Subvention provinciale sur la foi d'un dossier (pas de

Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (Ogaf) et OCDL		Code de développement de la province Nord (CODEV-PN)
	<p>territoires identifiés et conduits par les acteurs locaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> - construction de diagnostics, plan et projets stratégiques, - mise en place des projets et suivi - équipe dédiée d'animation <p>Durée de 3 à 5 ans, avec possibilité de reprise en main par les provinces</p>	<p>contre partie).</p> <p>Part aidée supérieure pour les jeunes, les associations et pour les femmes.</p> <p>Modulation des aides selon la catégorie (insertion, modernisation, entreprise)</p> <p>Guichet unique (secteur rural, pêche et artisanat) pour un pilotage du développement économique</p>
Institutions	<p>Etat, Provinces, communes, association porteuse du projet, parfois des comités techniques communaux de validation des projets.</p> <p>Une commission de chaque Ogaf pour examen des projets, un passage en commission de développement économique de la province, un comité Ogaf territorial d'orientation du dispositif</p>	<p>Etat, province et associations bénéficiaires.</p> <p>Commission de développement économique de la province</p>
Eléments budgétaires	<p>Environ 2,5 milliards XPF (21 millions €), incluant les salaires des équipes d'animation, provenant de l'Etat, mais surtout des provinces et des communes.</p>	<p>4,9 milliard XPF (41 millions €) de subvention versés sur la période 1989-2008 (dont 50% pour le secteur rural), avec un taux d'abandon de 23% du montant alloués.</p>
Eléments de résultats	<p>12 opérations touchant 16 communes et 4000 personnes (6 achevées et 6 en cours). 3 opérations nouvelles sont en projet.</p> <p>Le bilan est mitigé et très inégal selon les opérations. La difficulté réside, justement, dans la pérennité des actions engagées.</p> <p>Une des critiques majeure est le saupoudrage pendant que les aides à l'agriculture des grandes filières sont concentrées. La province est en réflexion sur les modes d'évaluation des opérations.</p>	<p>Plus de 3000 dossiers mandatés en 20 ans (pour une population de 10 000 ménages), donc fort impact/levier économique.</p> <p>Mais forte interrogation sur la durabilité : répartition très déséquilibrée (extrême concentration sociale et spatiale), impact environnemental pas mesuré. Le Codev est efficace pour des projets déjà sur les rails, moins pour des créations ou des projets d'insertion. Le Codev a une action ambiguë sur les déséquilibres internes à la province.</p>

Réforme foncière		Gestion intégrée des ressources naturelles
Autorité concernée	Etat (Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier)	Provinces et autorité coutumière sur les sites ou écosystèmes concernés
Date de mise en place	1978	Variées, mais le plus souvent à partir de la fin des années 1998
Origine	Réponse de l'Etat aux revendications foncières au nom du lien à la terre	ONG internationales (focus sur la conservation de la biodiversité)
Objectifs	Réattribuer des terres pour mieux les mettre en valeur et restituer aux Kanaks un outil de production et des terres ancestrales	Mettre en place des programmes de conservation des écosystèmes emblématiques de la NC en tentant de les articuler avec le développement (tourisme vert en général)
Public cible	Essentiellement les tribus et clans kanaks spoliés de leur terre par la colonisation	Les habitants se trouvant sur des sites remarquables
Idées mobilisées	Rééquilibrage par la réparation des spoliations et la reconnaissance culturelle du lien à la terre Approches collectives du développement économique (attribution à des clans ou des ensembles de clans)	Approche idéologique de la conservation (hotspot à protéger = l'entrée) Participation des acteurs locaux aux programmes « Sensibilisation » aux atteintes à l'environnement (feux...)
Instruments	Formalisation des revendications, innovation institutionnelle avec la création de groupements de droit particulier local (GDPL) ; innovation juridique (statut de terres coutumières) Projets économiques (souvent élevage bovin, parfois habitat) conditionnant l'attribution	Inventaires des sites concernés (identification et caractérisation) Approches participantes (autour des thématiques environnementales) Campagnes de plantation Plan de développement touristique Journées découvertes Médiatisation forte
institutions	Adraf d'abord « Etat », puis « territoire » et à nouveau « Etat » (rôle d'arbitre) Commissions foncières, provinces, communes, tribus, clans, GDPL	ONG internationales (CI, WWF) parfois porteuses du projet (sous convention provinciale) Association ad hoc, Provinces
Eléments budgétaires	Près de 2 milliards XPF (16,5 millions €) pour les seules acquisitions foncières depuis 1989 Fonctionnement de l'Adraf à déterminer, mais difficile car est engagée dans d'autres opérations (développement local)	Chiffrage à faire...
Eléments de résultats	Près de 150 000 ha (10% du pays) changent de main. On a bien un rééquilibrage entre terres coutumières et terres de droits privés (aujourd'hui en proportion équivalente) Seconde phase de la revendication : aujourd'hui de nouveaux types de conflits apparaissent entre les attributaires au sein des terres rétrocédées. Des résultats mitigés en termes de développement économique (beaucoup de terres laissées en friche, des projets abandonnés, persistance de la question des garanties, etc.) Des perspectives très intéressantes, en agriculture, mais aussi dans l'aménagement (zone d'activité et/ou logement)	A partir de 3 opérations phare en province Nord : réserve du Mont Panié, Tribu de Gohapin et Programme de Conservation de la Forêt Sèche Une grande lisibilité due à une forte présence dans les médias, une sensibilisation efficace Une amélioration de la connaissance de ces écosystèmes (alliance objective avec des scientifiques, notamment pour la forêt sèche) Des résultats mitigés et variables en termes de développement touristique Des résultats mitigés en termes d'appropriation par les acteurs locaux directement impliqués (poursuite des feux...) Des projets descendants, la perception de la conservation n'étant pas la même entre les porteurs des projets et les acteurs locaux La province participe seulement par délégation Une vision environnementaliste du DD

TROISIEME PARTIE : COMPARAISON DES SITUATIONS ET DES POLITIQUES NATIONALES

Méthode

Enseignements tirés des études de cas

Rappelons que nous partons de la définition du “*référentiel international*” de DD comme constituant un ensemble d’idées et de valeurs, une façon de se représenter le fonctionnement de la société, qui tend à dominer les modèles de développement mis en oeuvre et à orienter fortement les choix politiques, en étant véhiculé par les instances internationales et légitimé par un statut scientifique auquel les groupes d’intérêt peuvent se référer pour l’imposer. (Il est à noter que des référentiels d’origines et de philosophies contrastées, et plus ou moins compatibles peuvent être amenés à co-exister : on peut par exemple considérer que le référentiel du développement durable vient se surimposer au référentiel économique de la libéralisation; on peut même se questionner sur sa capacité à s’y substituer, à le remplacer).

Nous avons décrit ci-dessus la façon dont le référentiel global du DD est venu s’insérer dans les trajectoires des politiques agricoles et rurales des six cas étudiés. Nous avons abordé cette insertion (cette appropriation) sous l’angle des changements institutionnels que ce référentiel implique dans les processus de production et de mise en oeuvre des politiques publiques, en particulier la mise en place de politiques et de programmes de développement durable spécifiques ou/et à un ré-aménagement des politiques agricoles et rurales. Cette appropriation repose sur des jeux d’acteurs que nous nous proposons de comparer, à partir des formes particulières d’adaptation et de remise en forme du référentiel du développement durable, en les situant dans le temps long des trajectoires des politiques agricoles et rurales.

Nous avons vu que l’appropriation du référentiel du développement durable a donné lieu à des recompositions différenciées des modes publics d’intervention en milieu rural, et donc que les politiques de développement durable y recouvrent des expressions différentes. Il reste à analyser les facteurs qui jouent un rôle dans la détermination de ces expressions spécifiques, à mettre à jour les jeux d’acteurs spécifiques (qui, pays par pays, ont conduit à la mise en place de politiques de développement durable spécifiques), et chercher à comprendre la diversité des formes que revêtent, selon les situations, les politiques de développement durable.

Nous avons constaté que l’émergence des préoccupations en terme de durabilité dans les processus de construction des politiques nationales peuvent avoir été antérieures à la constitution du référentiel international du développement durable. Elles peuvent par ailleurs donner lieu à la mise en place de politiques nouvelles qui cherchent à intégrer les trois dimensions de la durabilité mais aussi à une modification des politiques sectorielles

préexistantes de façon à tenir compte des enjeux environnementaux et sociaux devenus prégnants. Elles peuvent enfin se traduire par la constitution de projets de développement durable, qui ne relèvent pas forcément du financement de l'Etat. Ainsi, la prise en compte de la durabilité se retrouve dans des politiques diverses qui peuvent toutes être qualifiées de « *politiques de développement durable* » :

- les politiques antérieures à la constitution du référentiel du développement durable mais qui visaient à prendre en compte les dimensions environnementales et sociales des modèles de développement économique poursuivis;
- les nouvelles politiques qui se réclameraient directement du développement durable;
- les politiques préexistantes qui auraient été réaménagées, et notamment les politiques environnementales, agricoles et rurales;
- les projets rattachés au développement durable mais dont la mise en œuvre dépend de financements privés ou liés à la coopération multilatérale et bilatérale.

L'approche comparative par le transfert politique

Le référentiel du développement durable étant considéré dans notre étude comme exogène aux pays concernés, nous analysons les processus d'appropriation : pour cela nous mobilisons l'approche du transfert politique, qui accorde une place centrale aux jeux d'acteurs et définit le transfert comme un « *processus dans lequel la connaissance sur les politiques, les arrangements administratifs, les institutions et les idées d'un cadre politique sont utilisés dans la mise en place de politiques, d'arrangements administratifs, d'institutions et d'idées d'un autre cadre politique* » (Dolovitz and Marsh, 1996) .

Le transfert que nous analysons présente la particularité de se situer à l'interface de la sphère supranationale, où sont véhiculées certaines idées, et de l'échelon national, où s'élaborent les politiques publiques. Notre analyse porte sur les processus qui font que des idées mûries et véhiculées au niveau international, influencent les politiques qui se construisent au niveau national. Les modalités de mise en œuvre de ces idées vont dépendre des contextes nationaux et de jeux de pouvoirs entre acteurs. De façon à mieux comprendre les processus en cours et à décrypter les jeux d'acteurs qui prévalent au ré-aménagement des politiques, nous cherchons à répondre à différentes questions.

D'abord, pourquoi y a-t-il transfert? Le transfert peut être volontaire, ou au contraire imposé de l'extérieur, voire coercitif (entre les deux, une multitude de situations est possible). Ensuite, qui est impliqué dans le transfert? De nombreux acteurs peuvent participer, directement ou non, au transfert (décideurs politiques, cadres administratifs, groupes de pression, associations, experts, bailleurs, etc). Si notre grille d'analyse fait une place large aux jeux d'acteurs, elle n'en occulte pas pour autant l'importance de facteurs plus structurels dans la détermination des politiques nationales (état de l'économie, rôle des ressources naturelles...).

La grille de lecture des «trois i»

Les travaux qui analysent les processus politiques à partir du jeu des acteurs peuvent être «classés» par rapport aux traditions portées par trois démarches : rationalistes, structuraliste et culturaliste.

- Dans la tradition rationaliste, l'accent est mis sur les intérêts matériels des acteurs, qui peuvent être définis objectivement (sans prendre en compte les spécificités culturelles des acteurs, par exemple), et qui sont considérés comme constituant la force motrice des processus politiques.
- Dans la tradition structuraliste, l'accent est mis sur les structures institutionnelles, qui guident le comportement des acteurs et qui ont tendance à se maintenir au fil des ans, ce qui crée des phénomènes de dépendance au sentier (continuité institutionnelle).
- Dans la tradition culturaliste, les idées véhiculées par les acteurs sont considérées comme étant la force motrice des processus politiques.

Toutefois, des développements analytiques récents, plaident pour une intégration de ces trois traditions, et pour un élargissement des concepts d'intérêts, d'institutions et d'idées. Certains travaux réalisés dans le courant institutionnaliste reconnaissent à la fois l'influence des intérêts (ces intérêts pouvant être façonnés par les idées), des institutions (elles mêmes s'inscrivant dans des ensembles culturels larges) et des idées dans la détermination des comportements. Dans ces travaux, les comportements politiques ne répondent pas uniquement à une recherche d'efficacité mais également à une recherche de légitimité: par exemple, Weir (1992) analyse les politiques américaines comme résultant à la fois de l'expansion de nouvelles idées, du jeu des coalitions politiques et de la structure de la vie politique américaine. Dans notre analyse, nous décryptons les jeux d'acteurs qui sous-tendent l'insertion du référentiel du développement durable dans les processus politiques nationaux en ayant recours à la grille des «trois i» qui fait une place large aux concepts d'intérêts, d'institutions et d'idées.

Traits communs aux six modalités d'appropriation du DD

L'influence de l'extérieur

Dans tous les cas étudiés, l'insertion du référentiel du développement durable dans les cadres politiques nationaux répond, à des degrés différents, à des influences extérieures, à l'existence d'injonctions portées par le niveau international. Ces injonctions peuvent correspondre (plusieurs d'entre elles peuvent influencer un même pays):

- à l'appartenance à une institution supranationale (cas de la France, membre de l'Union Européenne);
- à l'existence d'accords commerciaux (cas du Mexique, signataire d'un traité de libre commerce avec les Etats Unis et le Canada);

- à une recherche de légitimité sur la scène internationale (cas du Brésil et du Mexique qui, dans une logique d'affichage, ont mis en place des actions environnementales; cas du Mali vis à vis des bailleurs de fonds);
- ou encore à l'importance des financements extérieurs dans le fonctionnement des économies (cas de la Nouvelle-Calédonie dans lequel l'Etat injecte d'importants financements et cas du Mali et de Madagascar dans lesquels les bailleurs de fonds ont une emprise importante et peuvent émettre des conditionnalités quant au contenu des politiques).

L'hypothèse émise lors de l'engagement du projet PROPOCID est confirmée : la prise en compte du DD résulte largement d'injections extérieures.

L'antériorité des préoccupations et actions environnementales

Dans tous les cas, on observe une antériorité des mesures environnementales (dans des logiques sectorielles) par rapport à l'introduction de mesures affichées comme relevant du développement durable (dans des logiques intégrées). Le souci de contrôler les impacts environnementaux du développement économique s'est exprimé depuis longtemps, des années 1930 aux années 1980, marquées par un fort interventionnisme de l'Etat et par la promulgation de modèles de développement fordistes productivistes. Depuis, la préoccupation environnementale s'est accrue, stimulée par la pression issue des grandes conférences internationales (Stokholm, Rio) mais également par une prise de conscience nationale des risques environnementaux, donnant lieu à la création d'architectures institutionnelles nationales spécifiques et la mise en place de programmes d'action publique. La mise en place des Ministères de l'environnement est emblématique de cette architecture. Cette mise en place a eu lieu en :

- 1971 en France
- 1992 au Mexique et au Brésil (avec des origines remontant à 1972 au Mexique avec le Sous Secrétariat à l'Amélioration de l'Environnement et à 1973 au Brésil avec le Secrétariat de l'Environnement)
- 1994 à Madagascar (avec des origines remontant à 1988 avec l'Association nationale d'actions environnementales)
- 2002, officiellement, au Mali (malgré une insertion des préoccupations environnementales dès 1992 dans la Constitution et le rattachement de l'environnement au Ministère de l'agriculture entre 1993 et 2003).

Des évènements ayant affecté fortement les ressources naturelles, comme ce fut le cas au Mali lors de la sécheresse de 1973, ont accéléré la prise de conscience environnementale

Outre l'effet d'antériorité, on observe dans la plupart des cas une prévalence, certes inégale selon les cas, de l'environnemental vis à vis du social et de l'économique (pas dans le cas néo-calédonien). C'est à Madagascar que l'environnement est le plus pris en compte. Au Mali, la mise en place du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté érige la réduction de la pauvreté comme une condition nécessaire à la moindre dégradation des ressources

naturelles. L'inféodation vis-à-vis de l'environnemental est moins marquée dans le cas du Mexique et de la France en raison de la prégnance du corporatisme qui défend le social et l'économique. Au Mexique, le rôle historique du paysannat dans le fonctionnement et la reproduction de l'Etat a conféré une primauté au volet social depuis les années 1930. Depuis les années 2000, l'économique a pris l'avantage avec les préoccupations nées de la volonté d'accentuer l'insertion des paysans dans l'économie de marché. Au Brésil les politiques en faveur de l'agriculture familiale s'efforcent d'équilibrer les trois volets, tandis que les institutions environnementales occupent le devant de la scène en Amazonie. En France, le corporatisme paysan établi dès la troisième république et le système de cogestion qui l'a prolongé à partir des années 1960 a donné lieu à la faiblesse du volet environnemental vis-à-vis des volets économique et social : la définition et la mise en application des normes environnementales font l'objet de compensations économiques pour les agriculteurs dont les modalités restent définies au sein du système de cogestion.

Le souci d'opérer des rééquilibrages sociaux et territoriaux

Un autre point partagé par les pays étudiés est le fait que l'insertion du développement durable dans le cadre politique national correspond pour les gouvernements à une volonté d'opérer un rééquilibrage, de prendre en compte les externalités négatives des modèles de développement dominants. Le rééquilibrage visé au sein de l'espace national peut être de nature environnementale (voir point infra), mais également social et territorial, ce qui renvoie à une acceptation de l'idée que le système dominant provoque la marginalisation sociale et/ou territoriale : les mesures relevant du développement durable peuvent alors être considérées comme correctrices.

Dans tous les pays, y compris la France avec les politiques en faveur des zones défavorisées, il y a une volonté politique affichée de réduire les foyers de pauvreté rurale et/ou la marginalité territoriale. En cela, les politiques de développement durable s'inscrivent bien dans une perspective de correction des externalités négatives générés par les modèles de développement antérieurs, qu'il s'agisse de celui de la période libérale qui a exacerbé la compétitivité entre les exploitations agricoles et les espaces ruraux ou celui du développement autocentré de substitution des importations, au cours duquel a été opérée la modernisation agricole. Dans le cas du Brésil, les processus de différenciation sociale et territoriale remontent même à la période coloniale, voire à la période libérale de la fin du XIX^{ème} siècle. De la même manière, en Nouvelle Calédonie, les différenciations sociale (entre les populations d'origine européenne et mélanésienne) et territoriale (entre le sud, le nord et les îles) résultent directement de la période coloniale. Le rééquilibrage social signifie le plus souvent que l'Etat affiche un souci d'accorder plus d'intérêt aux « *laissés pour compte* » des modèles de développement poursuivis, et peut se traduire par une reconnaissance des formes d'agriculture familiale (cas du Brésil, du Mali et du Mexique) et, le cas échéant, d'agricultures identitaires ou ethniques (cas de la Nouvelle Calédonie).

Le rééquilibrage territorial, quant à lui, prend des formes plus variées : il peut être lié à l'attribution d'aides aux agriculteurs localisés dans les zones marginales eu égard à des critères géographiques ou économiques (cas de la France), à l'encouragement d'initiatives

locales et de projets collectifs, à un renforcement des services publics, etc. Du fait de ce souci de ré-équilibrages multiples, les politiques de développement durable tendent à correspondre à des « bouquets » de politiques publiques segmentées plus ou moins coordonnées. La segmentation de l'intervention publique renvoie à la fois à une diversification : des cibles et des thèmes de l'intervention (qui devient spécifique à un segment social et/ou à un territoire); des instances de décision (apparition d'instances autres que le Ministère de l'agriculture, légitimes en milieu rural) et des niveaux de mise en œuvre des politiques. L'intégration des objectifs de durabilité pose donc des problèmes nouveaux de coordination. La tendance à la segmentation des politiques publiques est toutefois à relativiser selon les situations nationales.

Le développement durable, un référentiel maintenant pris en compte partout

Un autre trait commun qui mérite d'être mentionné est le fait qu'actuellement, le développement durable est affiché comme un objectif politique par tous les pays étudiés, et est partie prenante des politiques publiques relatives au monde rural. Selon les pays, le processus d'incorporation est plus ou moins ancien mais il est maintenant bien ancré partout, de plus en plus présent. Bien entendu, l'effet d'affichage doit être pris en compte, c'est à dire que le fait de mettre le DD en exergue ne signifie pas pour autant que des actions sont réellement engagées. De ce point de vue, les velléités du Mali sont remarquables, alors que les moyens mis en œuvre par le Brésil en faveur des agriculteurs familiaux peuvent être données en exemple.

Traits spécifiques de l'insertion du DD

Si les cas étudiés présentent des traits communs, ils se différencient du point de vue des modalités concrètes de définition et de mise en place des politiques de développement durable, notamment du point de vue de la temporalité du transfert, de son contenu et de la façon d'appréhender la durabilité.

Temporalité de l'insertion du développement durable

Selon les cas, le développement durable est venu s'insérer dans le cadre politique national à des dates différentes. Le repérage de ces moments dépend des critères que l'on retient pour dater le transfert. Par exemple, on peut retenir comme critères : (i) soit la date d'apparition du développement durable dans les textes et discours politiques généraux ; (ii) soit la date d'apparition du développement durable dans les textes et discours politiques concernant le milieu rural; (iii) soit la date de mise en œuvre des premières actions relevant du développement durable (au sens de la recherche de cohérence entre les dimensions économiques, environnementales et sociales) (voir tableau ci-dessous).

Si l'on prend comme critère de comparaison l'apparition du vocable de la durabilité dans les textes politiques généraux, on constate que l'insertion du référentiel du développement durable s'est faite de manière plus précoce à Madagascar que dans les autres pays, où cette insertion est venue à après la conférence de Rio. Toutefois, cette « insertion précoce » à

Madagascar n'a pas pour autant donné lieu à une inflexion des politiques agricoles et rurales ni à la mise en place d'une politique de développement durable qui fasse référence aux trois piliers de manière intégrée : le développement durable fait une timide apparition dans les politiques rurales entre 1997 et 2002, et les seules actions pouvant être considérées comme relevant du développement durable correspondent à cette même période. Cet exemple montre l'importance des critères retenus dans l'appréciation de la temporalité du transfert.

Sur la base du premier critère, on peut faire un parallèle entre l'émergence et la consolidation du référentiel du développement durable au niveau international et son appropriation par les différents pays et territoire, qui a lieu :

- en parallèle à la dynamique Bruntland à Madagascar (le développement durable est réfléchi essentiellement au travers d'une dimension environnementale)
- en parallèle au sommet de Rio au Brésil, au Mexique et en France (le développement durable est défini plus largement, en lien avec les dimensions économiques, sociales et environnementales)
- en parallèle au sommet de Johannesburg au Mali et en Nouvelle-Calédonie (le développement durable devient la pensée ultime en terme de développement).

Le tableau ci-dessous synthétise cette analyse temporelle.

Tableau 2 - Dates de l'appropriation du DD, dans les textes et les actions
selon les cas étudiés

	Mali	Madagascar	Mexique	Brésil	France	Nouvelle Calédonie
Apparition du DD dans les textes politiques généraux	2002 Plan de développement économique et social	1984 Stratégie nationale de conservation et de DD	1992 Accord commercial de l'ALENA	1992 Agenda 21	1996 Conférence de Cork	2004 Elections politiques
Apparition du DD dans les textes politiques ruraux	2005 Consultation sectorielle du développement rural; Loi d'orientation agricole	1997 Programme environnemental 2	2001 Loi de développement rural durable et de souveraineté alimentaire (LDRSSA)	1999 Ministère du développement agricole	1999 Loi d'orientation agricole	2007 Documents de PP des provinces
Mise en place d'actions relevant du DD	-	1997 Programme environnemental 2	2001 LDRSSA	1996 Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) 2003 Prog.. de DD des territoires ruraux	1971 Indemnité spéciale montagne	1998 Opérations groupées d'aménagement foncier renouvelées 2008 Inscription du lagon à l'UNESCO

On peut constater que la deuxième moitié des années 1990 a constitué la période de cristallisation des décisions inscrivant le DD dans les politiques agricoles et rurales : Madagascar (1997), Mexique (1995), Brésil (1996), France (1999) sont concernés. Il n'y a que le Mali (2005) et la Nouvelle Calédonie (2007) pour se situer en décalage. Quant aux actions proprement dites, relevant du DD, il faut séparer celles que la France a mises en oeuvre il y a déjà plus de trente ans et qui concernaient l'agriculture de montagne, de celles que les autres pays ont prises à la suite des politiques mentionnées ci-dessus, à la fin des années 1990, le Mali, très en retard, faisant exception.

Le contenu donné aux politiques de développement durable

Selon les pays, le contenu attribué aux politiques de développement durable varie nettement. Dans certains cas, à l'instar de la Nouvelle Calédonie, on s'est contenté, jusqu'à très récemment, de faire une référence discrète au développement durable. Dans les autres cas, on s'y réfère largement, en produisant une profusion de textes et de législations ad hoc (Mexique, Brésil, Mali, Madagascar, France sous l'influence de la PAC), sans que ces textes trouvent systématiquement de traduction en actions concrètes (cas du Mali, où la surenchère institutionnelle n'est pas sans lien avec la force des incitations extérieures, souvent en décalage avec la capacité réelle d'intervention publique). Selon les situations, on peut donc considérer que le transfert concerne des objectifs politiques généraux ou au contraire de réels instruments de politiques. Dans le cas du Mali et de la Nouvelle Calédonie, il semble que le transfert se soit limité aux objectifs généraux des politiques de développement durable, d'où la multiplication des affichages de la volonté d'obtenir un développement économique qui soit à la fois viable et vivable et l'existence d'un décalage grandissant entre le discours affiché et les actions entreprises). A l'inverse, le transfert n'a pas concerné seulement les textes législatifs, avec des contenus spécifiques, mais s'est traduit par la définition et la mise en oeuvre d'instruments de ces politiques au Mexique, au Brésil, en France.

Au Mexique, on observe un glissement remarquable du référentiel du DD depuis l'écologie politique, très influente dans les années 1990, vers l'économie politique, avec la prise en compte de la crise de l'agriculture familiale. La question de la souveraineté alimentaire est alors considérée comme un enjeu central de la durabilité, ce qui apparaît dans l'intitulé même de la loi de 2001: *Loi de développement rural durable et de souveraineté alimentaire* (LDRSSA). La LDRSSA prévoit la constitution de Conseils de développement rural durable (CDRS) ayant vocation à assumer la territorialisation des politiques, à travers l'élaboration de plans de développement durable adaptés aux contextes socio-économiques et agro-environnementaux de leur juridiction.

Au Brésil, on peut considérer que le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) (1996) constitue la première manifestation de la prise en compte du DD au bénéfice des petits agriculteurs. Il s'agit d'un programme d'attribution de crédits dans des conditions favorables. C'est donc la dimension économique du DD qui est mise en avant, l'objectif étant de faciliter l'insertion des exploitations dans les mécanismes du marché. Géré par le MDA (Ministère du développement agraire, ce programme a pris une

grande ampleur depuis sa création. Dans un passé plus récent, le MDA a décidé la restructuration du service public de vulgarisation agricole, au bénéfice des agriculteurs familiaux, en l'orientant vers l'agroécologie, signe manifeste de la prise en compte de la durabilité. En 2003, ce même MDA a orienté son action relative au DD dans le sens de l'intégration des composantes de celui-ci, grâce au lancement du Programme de développement des territoires ruraux (PDSTR). L'équilibre est recherché entre l'économie, l'environnement, le social et le culturel au sein d'actions déclinées sur des territoires où les institutions privées et publiques sont associées.

En France, le contenu des premières dispositions issues de la réforme de la PAC du début des années 1990, avaient un contenu nettement environnementalistes (mesures agri-environnementales). Par la suite, avec la Loi d'orientation agricole de 1999, c'est une référence explicite et équilibrée au DD qui a été affichée puis mise en oeuvre avec le CTE. Mais à la suite de la suppression du Contrat territorial d'exploitation, la France est revenue à la simple application des dispositions bruxelloises, ce qui s'est traduit par un recentrage sur le pilier environnemental du DD. L'application de l'écoconditionnalité après la réforme de 2003 en est le témoignage. Soucieuses de redorer une image de l'agriculture très dégradée du fait des excès des systèmes de production intensif, les autorités mettent en place des programmes visant à diminuer l'emploi des intrants chimiques. C'est le cas du programme pour la réduction des pesticides que le Ministère de l'agriculture a lancé en 2009 et de l'encouragement à l'agriculture biologique issu du Grenelle de l'environnement

Le développement durable, le développement rural et l'action publique.

La façon dont le développement durable est lié au développement rural et aux actions publiques constitue un point intéressant de comparaison entre les différents pays. Premier point de divergence, le développement durable est abordé en lien plus ou moins direct avec le développement rural : les politiques de développement durable apparaissent ainsi en relative déconnexion des thématiques agricoles et rurales à Madagascar et en Nouvelle-Calédonie alors qu'elles sont pensées directement en lien avec le développement rural au Mexique, au Brésil, en France et au Mali.

Deuxième point de divergence, l'insertion du développement durable dans les politiques nationales se fait de manière plus ou moins intégrée : la prise en compte des objectifs de durabilité donne lieu à des actions qui restent sectorielles et cloisonnées au Mali (avec une prévalence des actions sociales) et à Madagascar et en Nouvelle-Calédonie (avec une prévalence des actions environnementales dans ces deux derniers cas) alors qu'elle ouvre sur des actions intégrées ou qui cherchent à l'être au Mexique, au Brésil et en France. Ceci se traduit par une segmentation plus ou moins prononcée de l'action publique. Le cas français semble être celui dans lequel l'intégration du référentiel du développement durable dans les politiques agricoles et rurales donne lieu à une articulation cohérente entre les actions mises en place. Cette recherche de cohérence, bien qu'affichée par le Mexique et le Brésil, en est encore à ses balbutiements et par certains aspects, les politiques qui relèvent du développement durable conservent dans ces pays une dimension segmentée.

Une autre question mérite d'être soulevée : c'est celle du dualisme des agricultures et de ses rapports avec le DD. Au Brésil, où le dualisme s'exprime avec force, les politiques en faveur des petits agriculteurs se réfèrent explicitement au DD. Au Mexique, la crise de l'agriculture familiale est largement à l'origine de la loi de développement rural durable et de souveraineté alimentaire. Ainsi, les dualismes semblent accentués, institutionnalisés par l'introduction de la réflexion sur le DD. Les systèmes moins insérés au marché le mobilisent pour obtenir des PP spécifiques, valorisant leur caractère hâtivement qualifié de « traditionnel » ; les systèmes les plus marchands parviennent à contourner les injonctions à articuler les 3 piliers, en se « verdissant » à la marge. En Nouvelle-Calédonie, cette institutionnalisation s'est opérée d'abord par l'introduction du rééquilibrage et du « destin commun » et s'est renforcée avec l'arrivée du DD.

Essai de synthèse sur les modalités de l'insertion du développement durable

En synthèse, les six citations étudiées peuvent être résumées en se référant à trois critères principaux :

- Le degré d'insertion du développement durable dans le cadre politique national. Ce degré est qualifié de faible quant le contenu du transfert porte sur des objectifs généraux et de fort quant il porte sur des instruments politiques.
- Le degré d'inflexion des politiques agricoles et rurales par l'insertion du développement durable. Il est qualifié de faible quant le développement durable n'impacte que très peu les politiques agricoles et rurales et de fort quant il donne lieu à une refonte des politiques agricoles et rurales.
- Le degré d'intégration des politiques relevant du développement durable. Il est qualifié de faible quant l'insertion du développement durable donne lieu à des actions segmentées (actions sectorielles, cloisonnées, incohérentes) et de fort quant les actions tendent à s'articuler (actions intégrées, transversales, cohérentes). Plus l'intégration est forte, moins la segmentation est marquée.

Le tableau suivant présente les pays étudiés en fonction de ces critères de comparaison

	Mali	Madagascar	Mexique	Brésil	France	Nouvelle Calédonie
Degré d'insertion du DD dans les politiques	Faible	Moyen	Fort	Fort	Moyen	Faible
Degré d'inflexion des politiques agricoles et rurales par le DD	Faible	Faible	Fort	Fort	Fort	Faible
Degré d'intégration des politiques de DD	Faible	Faible	Moyen	Moyen	Fort	Faible

Les divergences peuvent également être représentées sous la forme de continuum, selon le schéma suivant :

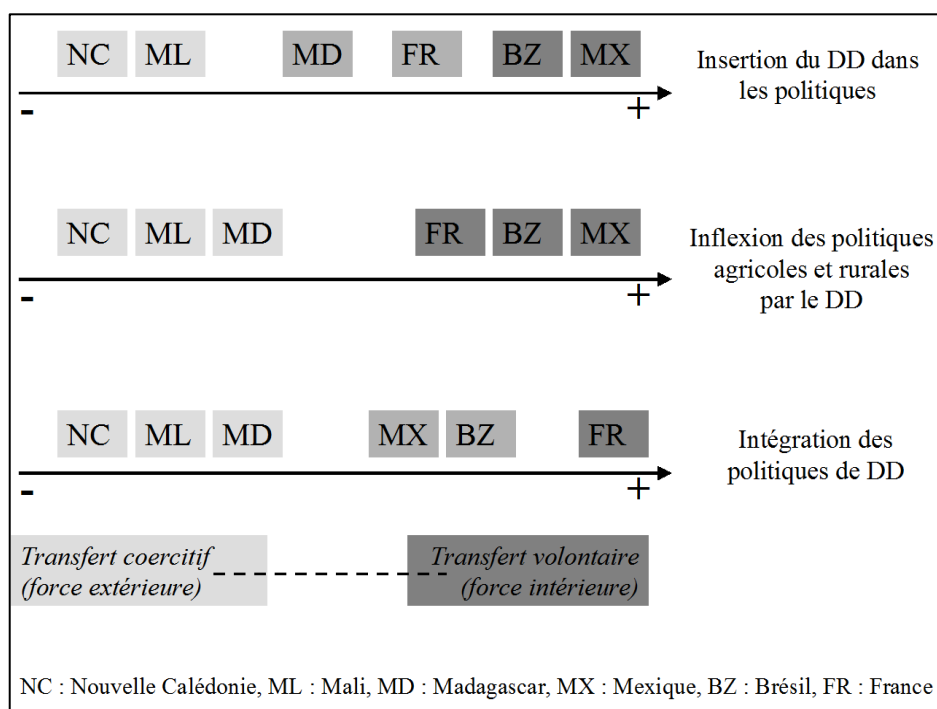


Figure 1. Modes de transfert du DD par pays

La qualification de ces divergences nous permet de distinguer deux groupes de pays :

- D'un côté, les pays dans lesquels le référentiel du développement durable est fortement inséré dans le cadre des politiques nationales (et a conduit à une refonte des politiques agricoles et rurales) et qui cherchent à coordonner les actions relevant du développement durable (segmentation peu prononcée de l'intervention en milieu rural).
- D'un autre côté, les pays dans lesquels le référentiel du développement durable est présent dans le cadre politique national, mais n'a pas conduit à une réelle inflexion des politiques agricoles et rurales, qui restent caractérisées par des logiques sectorielles (segmentation prononcée de l'intervention en milieu rural).

Cette typologie peut être mise en correspondance avec les forces à l'œuvre dans le processus de transfert du référentiel du développement durable vers les cadres politiques nationaux. Ainsi, à la gauche du spectre, les pays dans lesquels le développement durable n'a conduit qu'à une modification à la marge des politiques nationales sont ceux pour lesquels le transfert tend à être imposé voire coercitif, motivé par l'exercice d'une ou plusieurs force(s) extérieure(s) : il peut s'agir de l'emprise des bailleurs de fonds sur la définition des politiques nationales (cas du Mali et, dans une moindre mesure, de Madagascar), il peut également s'agir du rattachement à la métropole (cas de la Nouvelle Calédonie), ou de l'adhésion à une institution supranationale (cas de la France). A l'autre bout du spectre, les pays dans lesquels le référentiel du développement durable a conduit à une modification réelle des politiques nationales sont ceux pour lesquels le transfert est davantage volontaire,

lié à l'exercice d'une force intérieure, et à une réelle appropriation du référentiel du développement durable par les acteurs nationaux : il peut s'agir de mouvements syndicalistes agricoles (cas du Brésil, du Mexique et de la France), mais également du jeu de certains milieux intellectuels (cas du Mexique et de la France) ou associatifs (cas du Brésil, de Madagascar, de la France...). Cette dichotomie transfert volontaire/ transfert imposé ne doit pas être considérée comme étanche : les observations révèlent au contraire que l'expression que prend le développement durable, quel que soit le cas considéré, renvoie simultanément à l'existence de forces internes et externes.

Par exemple, si nous avons caractérisé le Mali comme un pays dans lequel le transfert est davantage imposé, il semble que les producteurs agricoles et leurs représentants se soient emparés du référentiel du développement durable pour négocier le contenu de la Loi d'orientation agricole de 2006, et donc qu'il y ait eu exercice d'une force interne. De même, à Madagascar, le transfert est lié à l'emprise des bailleurs de fonds (dépendance financière) mais également à l'activisme du milieu associatif et intellectuel malgache (force intérieure).

A l'opposé, si une des particularités du Mexique est que le transfert est volontaire et trouve un appui important sur des bases communautaires, les premières mesures relevant du développement durable correspondaient à des conditionnalités requises pour la signature de l'accord de libre commerce avec les Etats Unis en 1992 et donc à l'exercice d'une force extérieure. La situation est proche au Brésil, qui a cherché à construire sa légitimité au niveau international en mettant en place d'importants programmes environnementaux au moment de la conférence de Rio (force extérieure). De même, la France est représentée comme cas de transfert davantage volontaire mais il ne faut pas perdre de vue qu'elle a longtemps été réticente à la mise en œuvre de politiques de développement durable (résistance de la profession agricole) et s'est contentée d'appliquer, avec un certain retard les directives européennes (ici encore, exercice d'une force extérieure).

Par ailleurs, il est important de souligner que la typologie est loin d'être figée, comme le montre l'exemple néo-calédonien. Dans ce cas, la référence au DD s'est considérablement développée dans le paysage médiatique calédonien au cours de trois dernières années. Cette présence est telle que même si aujourd'hui le référentiel ne percole pas de façon évidente dans les instruments de politiques publiques, la situation peut se renverser très vite. De fait, il existe dans les cartons (et parfois même dans les dossiers des organes exécutifs) de nombreux projets d'envergure estampillés « DD » (tourisme, pisciculture, nouvelles formes d'exploitation et de transformation du Ni, DL, etc.).

Une interprétation de la diversité des situations nationales à partir des jeux d'acteurs

Notre démarche comparative a mis en évidence l'existence de fortes dissemblances, entre les cas étudiés, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement durable. Dans la recherche des facteurs potentiellement explicatifs de ces dissemblances

et afin d'expliquer les mécanismes à l'œuvre dans le transfert politique, nous prenons en compte le rôle des principaux acteurs impliqués dans l'insertion du référentiel du développement durable dans les politiques nationales. Enfin nous devons décrypter les « règles du jeu » et identifier les institutions sur lesquelles ils s'appuient pour conduire leurs actions.

Formulation des hypothèses

La question générale à laquelle nous souhaitons apporter des éléments de réponse peut se formuler comme suit :

- Pourquoi l'insertion du référentiel du développement durable dans un cadre politique national donné conduit-elle à des politiques de développement durable qui revêtent des formes spécifiques, donc différentes d'un pays à l'autre ?
- Cette question générale peut être déclinée en questions qui ré-investissent le travail de caractérisation des différences que nous avons mené précédemment :
- Pourquoi l'insertion du développement durable dans le cadre des politiques nationales se fait-elle à des degrés divers ? (d'une référence très discrète dans le cas néo-calédonien à une multiplication des actions dans les cas brésiliens et mexicains)
- Pourquoi l'insertion du développement durable conduit-elle à une inflexion plus ou moins marquée des trajectoires des politiques agricoles et rurales, des logiques de l'intervention en milieu rural ? (d'une absence d'inflexion dans les cas malgaches, maliens et néo-calédoniens à une modification des logiques de l'intervention en milieu rural dans les cas français, brésiliens et mexicains).
- Pourquoi l'insertion du développement durable conduit-elle à des actions plus ou moins intégrées ? (d'une segmentation prononcée des actions dans les cas malgaches, maliens et néo-calédoniens à une segmentation peu prononcée dans les cas français, brésiliens et mexicains).

Les hypothèses retenues pour apporter des éléments de réponse à ces questions sont les suivantes :

- H1. L'insertion du développement durable s'est faite par une recomposition des rapports de pouvoir entre acteurs multiples. Parmi ces acteurs, on peut lister : l'Etat, les bailleurs de fonds, les producteurs agricoles et leurs représentants, les ONG, les entreprises, les experts, les cadres techniques administratifs, les milieux universitaires et intellectuels, etc.
- H2. L'insertion du développement durable donne lieu à des politiques différentes en fonction de la tradition de l'intervention publique en milieu rural (trajectoires des politiques agricoles et rurales), c'est à dire selon des dépendances au sentier spécifiques aux pays.
- H3. L'insertion du développement durable se fait selon les modes d'appréhension du développement durable qu'en ont les acteurs nationaux et locaux.

Les hypothèses que nous avançons sont basées sur les concepts d'intérêts, d'institutions et d'idées, que nous avons rappelés, ci-dessus, au début de la seconde partie de ce document. L'insertion du développement durable répond également à des facteurs plus structurels tels que le niveau des ressources naturelles ou de développement économique des pays. Tout en accordant une place centrale aux explications en termes de stratégies d'acteurs, nous serons attentifs à ne pas évincer les contraintes écologiques, sociales et économiques propres à chaque pays.

Reconstruction et interprétation de la grille des « trois i » dans chaque cas étudié

L'identification du contenu de la grille des « trois i » dans chaque cas et selon les périodes, a donné les résultats synthétisés dans les tableaux suivants.

Madagascar

Ce pays se caractérise par une modification récente des rapports d'influence entre les acteurs qui explique une récente mais forte inflexion des politiques en direction d'une vision intégrée du DD. En raison de la progression des idées prônant un DD intégré, le poids de ceux qui revendiquaient prioritairement la conservation des ressources naturelles, notamment les ONG conservationnistes, a diminué au bénéfice de ceux qui ne séparent pas du développement rural durable la croissance économique et la lutte contre la pauvreté. La conjonction des intérêts des bailleurs de fonds, des détenteurs du pouvoir central et des leaders des structures locales, notamment agricoles, sont à l'origine de cette nouvelle situation dont la traduction institutionnelle se retrouve dans les programmes nationaux adoptés dans les dernières années, mentionnés dans le tableau 4. L'incertitude politique à laquelle est soumis le pays peut jouer contre le renforcement de la tendance à élargir le contenu du DD, longtemps limité à son pilier environnemental, mais il semble que l'on puisse considérer le moment présent comme une phase de bifurcation du sentier suivi par les politiques publiques rurales à Madagascar jusqu'à un passé récent

Tableau 4 - Grille des « trois i » dans le cas de Madagascar

Périodes	Idées	Acteurs/Intérêts	Institutions
1970 - 1980	<ul style="list-style-type: none"> Volonté de préserver la richesse environnementale (modèle conservationniste) vision éco-centrée du DD; Madagascar comme « hotspot » 	<ul style="list-style-type: none"> Bailleurs (Banque Mondiale, Suisse, France, Allemagne) ONG de conservation Agences d'exécution Ministère de l'environnement 	Mesures environnementales : <ul style="list-style-type: none"> Stratégie Nationale de Conservation et de DD Charte environnementale Programme Environnemental 1 Architecture (Ministère de l'environnement, agences d'exécution)
1990- 2000 (1997- 2002)	Le DD est pensé en lien direct avec le développement rural (vision intégrée du DD); volonté de faire participer les bases	<ul style="list-style-type: none"> Structures locales, - - GTDR (Groupes de travail de développement rural) Bailleurs (France) 	Mesures intégratrices : <ul style="list-style-type: none"> -Programme Environnemental 2 (PE2) -PADR (Plan d'Action pour le développement rural) - PSDR (Projet stratégique de développement rural (WB)
2000- (2002)	Retour vers une vision éco-centrée du DD (communauté internationale de	<ul style="list-style-type: none"> Bailleurs (Banque Mondiale) ONG de conservation 	Mesures environnementales <ul style="list-style-type: none"> PE3 (Programme Environnemental 3)(paiement

Périodes	Idées	Acteurs/Intérêts	Institutions
2005)	conservation et classe politique malgache)	• Présidence	• des services environnementaux) • SDC (Sites de Conservation(aires protégées)
2000- (2005- 2008)	Souci d'éviter un ancrage du DD dans un seul secteur, volonté de décliner le DD dans toutes les politiques		Mesures intégratrices ? : MAP (Madagascar action plan)

Mali

Les atteintes subies par le pays lors de la sécheresse des années 1970 ont conduit les acteurs (ONG internationales, bailleurs, Etat) à focaliser pendant longtemps leurs préoccupations sur la préservation des ressources naturelles. Ultérieurement, les actions sont restées sectorielles malgré la prise en compte de la pauvreté et des conséquences de la crise cotonnière, les intérêts des acteurs ne parvenant pas à converger (CMDT, ONG, Etat). Récemment, les agriculteurs, en s'organisant, ont réussi à prendre du poids, aidés en cela par la progression des idées au niveau international, tant sur la question du développement durable que sur la mondialisation et les débats portant sur les OGM. Sur le plan institutionnel, on assiste à une complexification croissante : multiplication des textes politiques, empilement des structures administratives, jeu des bailleurs. La Loi d'orientation agricole reflète une tendance certaine vers une vision intégrée du DD mais sa mise en pratique reste cependant incertaine.

Tableau 5 - Grille des « trois i » dans le cas du Mali

Périodes	Idées	Acteurs/Intérêts	Institutions
1970- 1980	Préoccupations environnementales liées à une dégradation du potentiel productif agricole (référentiel productiviste)	<ul style="list-style-type: none"> • CILSS (Comité Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse) • ONG internationales • Bailleurs (Banque Mondiale, France, Allemagne, Pays Bas) • CMDT (Compagnie malienne de développement des textiles) 	Mesures de lutte contre la sécheresse dans un objectif de maintien du potentiel productif : <ul style="list-style-type: none"> • Plans de lutte contre la désertification • Projets anti-érosifs • Politique forestière • Signature des conventions internationales, intégration de l'environnement dans la constitution
1980- 1990	Préoccupations sociales liées à un accroissement de la pauvreté	Bailleurs	Mesures de lutte contre la pauvreté <ul style="list-style-type: none"> - Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté - Politique de sécurité alimentaire
1990- 2000	Préoccupations économiques liées à la crise du coton	<ul style="list-style-type: none"> • CMDT • Associations (Helvetas, Haavelar) 	Projets <ul style="list-style-type: none"> • coton biologique • coton équitable
Après 2000	Préoccupations intégrées, DD perçu comme stade ultime de la pensée sur le développement	<ul style="list-style-type: none"> • CNOP (Coordination nationale des organisations de producteurs) • ONG internationales • Mouvements de contestation anti-OGM • Bailleurs (Banque Mondiale, France) 	Programmes politiques qui revendiquent le DD <ul style="list-style-type: none"> • LOA (Loi d'orientation agricole) • PDES (Programme de développement économique et social) • CSDR (Cadre stratégique de développement rural)

Mexique

Au Mexique, c'est une vision conservationniste qui a d'abord dominé les idées, pendant une longue période, jusqu'aux années 1990, sous l'influence des milieux du pouvoir politique, de l'élite technocratique, de certains milieux universitaires et des négociateurs de l'ALENA. Des programmes de reforestation, une loi de protection de l'environnement en ont été la traduction institutionnelle. L'idée du DD s'est ensuite imposée à travers les actions des milieux universitaires, des ONG mais aussi des bailleurs (Banque mondiale) et du pouvoir politique (PSUM, Ministère de l'agriculture). Les effets de l'adhésion à l'ALENA, notamment la crise de la petite paysannerie, ont montré la nécessité de mettre en oeuvre un développement rural durable. Les communautés paysannes, acteurs locaux traditionnels, ont repris de l'influence pour agir en faveur d'un modèle intégrant le DD à une vision « développementaliste ». Institutionnellement, la Loi de développement rural durable et de souveraineté alimentaire (LDRSSA) est devenue l'instrument de cette nouvelle vision, qui a eu une genèse largement nationale, sur le sentier ancien des politiques mexicaines.

Tableau 6 - Grille des « trois i » dans le cas du Mexique

Période	Idées	Acteurs/Intérêts	Institutions
1970-1990	Vision conservationniste du DD	<ul style="list-style-type: none"> • Président Cardenas • Etats Unis (Alena) • Elite technocrate • Milieu universitaire, experts de l'écologie • Ministère de l'environnement 	Mesures conservationnistes <ul style="list-style-type: none"> • Reforestation, création de parcs nationaux • Système National d'Aires Protégées • CONABIO (Commission nationale de biodiversité) • LGEEPA (Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) • DD comme affaire du ME
1990-2000	Vision intégrative du DD (agro-écologie)	<ul style="list-style-type: none"> • Milieu intellectuel et universitaire (Xolocotzi, Carabias) • PSUM (Parti socialiste uni du Mexique) • Communautés locales, organisations de producteurs • ONG internationales et mexicaines • Société civile • Bailleurs (Banque Mondiale) • Ministère de l'Agriculture, ministère du Développement social • Conseils de Développement Régional 	Projets <ul style="list-style-type: none"> • Production de café biologique • Création d'entreprises forestières communautaires • Programmes appuyés par bailleurs • PAIR (Programme de valorisation intégrale des ressources) • PRODERS (Programmes de développement régional durable)
Après 2000	Vision développementaliste et agricole du DD	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Agriculture • Bases communautaires • CDRD (Conseils de développement rural durable (fédéral, étatique, de districts, municipal) 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi de développement rural durable et de souveraineté alimentaire (LDRSSA) • Micro-programmes

Brésil

Les idées, les intérêts et les institutions liés à l'environnement sont présents depuis longtemps au Brésil, en particulier du fait de l'importance de l'écosystème amazonien. Après la conférence de Rio, l'idée du DD intégré s'est assez rapidement imposée, notamment sous l'influence des ONG agissant dans le milieu rural et de certains milieux universitaires. Ces acteurs ont influé sur le pouvoir politique avec la création du Ministère du développement agraire (MDA) qui a fait du DD son cheval de bataille. L'arrivée de Lula à la présidence de la République a favorisé l'action de cet acteur essentiel. En même temps, les organisations défendant les intérêts des agriculteurs familiaux (MST, CONTAG) ont eu un rôle important pour la mise du DD sur l'agenda politique et pour sa prise en compte par le MDA. Liée à cet avènement du DD sur la scène rurale, une panoplie de programmes l'intégrant est maintenant mise en œuvre : les institutions sont à l'unisson des idées (tableau 7).

Tableau 7 - Grille des « trois i » dans le cas du Brésil

Période	Idées	Acteurs/Intérêts	Institutions
1930-1990	Conception environnementaliste du DD	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'environnement ONG IBAMA (organisme de gestion de l'environnement) 	<ul style="list-style-type: none"> Mesures environnementales : Législation usage des ressources Politique nationale de l'environnement Agenda 21 national Politique de biodiversité
1990- après 2000	Conception intégrée du DD (agro-écologie, lien avec agriculture familiale)	<ul style="list-style-type: none"> Ministère du développement agraire ONG Organisations de producteurs : MST, CONTAG Universités 	<ul style="list-style-type: none"> Programme de développement durable des territoires ruraux (PDSTR) Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) Educação do campo/ PRONERA PROAMBIENTE Programme 1 million de Citernes (P1MC) Programme acquisition d'aliments (PAA)

France

La prise en compte du DD supposait en France la remise en cause de politiques structurées depuis des décennies sur la base de la « cogestion » entre l'Etat et l'organisation professionnelle agricole dominante (FNSEA). Ce système de cogestion s'accompagnait du modèle productiviste valorisant les intérêts des producteurs agricoles (progrès technique mis en avant, idéal social de l'entrepreneur familial). La remise en cause du modèle productiviste s'est faite d'abord par les acteurs environnementalistes (ONG, associations de consommateurs) puis est venue des sphères politiques de l'Union européenne. Les mesures qui relèvent exclusivement de l'environnement, instaurées par la PAC dès la fin des années 1980, ont marqué la première phase de l'institutionnalisation de la prise en compte du DD. Sous l'influence d'un acteur puissant, le pouvoir politique de gauche, une avancée institutionnelle nationale s'est produite à la fin des années 1990, avec l'instrument intégrateur du DD qu'est le Contrat territorial d'exploitation (CTE). Les années 2000 voient l'acteur européen (Commission) imposer sa vision du DD, avec le deuxième pilier PAC imposé en 1999, non sans provoquer les réticences des principaux intéressés, les agriculteurs. Les acteurs portant les idées environnementalistes (ONG, associations de consommateurs, partis politiques [Verts], leaders d'opinion [Nicolas Hulot]) intensifient la

pression sur les agriculteurs. Le pouvoir politique se voit contraint de pousser l'idée de la nécessité du développement durable, contre la majorité des agriculteurs (Grenelle de l'environnement, plan de réduction de l'usage des pesticides). Les politiques issues de Bruxelles restent cependant très orientées vers l'environnement alors que la PAC en elle-même n'est pas équitable.

Tableau 8 - Grille des « trois i » dans le cas de la France

Période	Idées	Acteurs/Intérêts	Institutions
1970-1980	Prise de conscience des effets négatifs du modèle agricole productiviste, volonté d'opérer un ré-équilibre territorial	<ul style="list-style-type: none"> Syndicats agricoles minoritaires, élus, recherche agricole, Associations environnementalistes Syndicats agricoles majoritaires (réticences) 	<ul style="list-style-type: none"> Politiques intégratrices mais territorialisées Création Ministère de l'environnement ISM (Indemnité Spéciale Montagne)
1980-1990	Sensibilisation de la communauté internationale à des pratiques respectueuses de l'environnement (remise en cause du modèle agricole productiviste) Réticences de la profession agricole	<ul style="list-style-type: none"> CE Commission Européenne (engagement) Syndicats agricoles majoritaires, Ministère de l'Agriculture (résistance) 	Mesures agri-environnementales (suite aux mesures européennes : article 19 du Livre Vert, réformes Politique Agricole Commune) : <ul style="list-style-type: none"> OGAF-environnement -Opérations groupées d'aménagement foncier) OLAE (Opérations locales agri-environnementales) PMSEE (Prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs)
1990-2000 et après 2000	Poursuite de la prise de conscience, volonté de promouvoir un développement rural durable et intégré, reconnaissance d'un modèle agricole multifonctionnel Réticences du monde agro-industriel	Syndicats agricoles (convaincus par le succès des mesures agri-environnementales)	Politiques intégratrices <ul style="list-style-type: none"> RDR (Règlement de développement rural) CTE (Contrat territorial d'exploitation) DPU (Droit à paiement unique)

Nouvelle-Calédonie

En Nouvelle-Calédonie, l'idée du développement durable est d'abord apparue de façon rhétorique, portée par des acteurs externes au milieu rural, à travers les questions minières (RSE, revégétalisation, procédés, etc.), le thème de la conservation environnementale (Hotspot de la biodiversité et intérêt des ONG internationales, inscription du lagon au patrimoine naturel mondial de l'UNESCO, etc.), la thématique internationale de l'autochtonie (relayée par les Nations Unies). Cette rhétorique ne touche pas spécifiquement le monde agricole et rural ; on peut même juger qu'elle n'influence pas (encore) les politiques agricoles.

Au delà de la rhétorique, le développement durable est jugé proche, parfois même synonyme, des notions de « rééquilibrage » - soit social (kanak-caldoches-métro), soit spatial (Sud, Nord et Iles) - et de « destin commun », deux référentiels locaux ayant une portée idéologique forte et qui dessinent des principes globaux d'action dont la déclinaison sectorielle est souvent inaboutie. Pour autant, les politiques rurales, se doivent d'afficher leur participation au « rééquilibrage » et au « destin commun ». C'est surtout en ce sens, certes indirect et reconstruit *ex post*, que s'exprime le lien entre développement durable et questions rurales.

Les compétences dont bénéficient les provinces en matière de développement font de celles-ci des acteurs importants en matière de production d'instruments locaux de politique, souvent inédits mais généralement inspirés par la métropole. Ainsi les Opérations concertées de développement local, les GDPL et les procédures pour la réforme foncière, les Codes d'investissement des provinces, ou encore les programmes de conservation sont autant d'exemples d'instruments spécifiques. Néanmoins certains dispositifs, jugés adaptés et permettant aussi de maintenir un rôle direct de l'Etat dans le développement, ont été proposés et acceptés, et maintenus depuis. Certains de ces dispositifs ont subi de nombreuses transformations pour s'adapter au contexte local, en se séparant même de fait de leur « ancêtre » métropolitain ; c'est le cas des Ogaf qui continuent à exister en Nouvelle Calédonie quand elles sont supprimées en France. Le faible impact de l'idée du DD se note au fait que les idées et instruments liés au développement durable en France, comme le CTE ou le CAD, n'ont pas pris corps en Nouvelle Calédonie.

Tableau 9 - Grille des « trois i » dans le cas de la Nouvelle Calédonie

Période	Idées	Intérêts	Institutions
Avant 1988	<ul style="list-style-type: none"> • Développement économique a priori antinomique avec les objectifs de durabilité sociale et environnementale • Colonisation / marginalisation kanak / mines • Ebauche tardive de politiques agricoles orientées vers le marché et principalement vers les européens 	<ul style="list-style-type: none"> • Tensions entre européens ruraux et élites urbaines • Tensions, collaboration ambiguë entre élites européennes urbaines et Etat • Recherche d'émancipation des Kanaks (1970), structuration des partis indépendantistes 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolutions statutaires (plus ou moins d'autonomie...) • Dualisme de fait des PP • Premiers organismes régulateurs (Ocef, Erpa) • Faiblesse globale des services ruraux
1988-2004	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rééquilibrage social et spatial, destin commun ▪ Emancipation par rapport à la France (différemment interprétée selon la position vis-à-vis de l'indépendance) ▪ Affirmation d'un modèle doublement rentier ▪ Conservation / biodiversité ▪ Affirmation du dualisme agricole et rural (agriculture sociale, culturelle et territorialisée vs agriculture « moderne » intensive) 	<ul style="list-style-type: none"> • Etat, position d'arbitre (pas toujours neutre et toujours influent) entre Kanaks et Caldoches • Entreprises minières et métallurgiques (FMN et firmes locales) projets de classe mondiale • ONG environnementales en fort développement • Kanaks sur une position de pouvoir (Nord et Iles), recherche de légitimation • Elites urbaines se replient sur leurs bases (commerce et politique locale) • Concentration / modernisation des exploitations européennes • Développement local (tribus, province + Etat, Ogaf) 	<ul style="list-style-type: none"> • Création des provinces (services ruraux et codes de développement) • Structuration chambre agriculture, renforcement du corporatisme agricole européen • Multiplication d'associations locales de développement rural (kanak) • Institutionnalisation du dualisme rural • Réforme foncière (GDPL, réserves, etc.)

Période	Idées	Intérêts	Institutions
Après 2004	<ul style="list-style-type: none"> Maintien des idées de la période précédente Rhétorique du développement durable (version environnementaliste), parfois en tension avec le rééquilibrage et le destin commun Ebauche d'une vision du DD articulant mieux les 3 piliers, mais contrainte par les injonctions internationales et par le poids des FMN de la mine 	<ul style="list-style-type: none"> Maintien du statu quo des accords politiques Limites perçues du rééquilibrage et du destin commun (indépendantiste) Renouvellement de l'offre politique loyaliste Renforcement des ONG conservationnistes Renforcement du clientélisme envers les agriculteurs marchands Renforcement / réorientation du développement local (tribus, OCDL) 	<ul style="list-style-type: none"> Nouveaux accords « DD » des FMN avec provinces, communes, ONG, associations autochtones, etc. Restructuration des services provinciaux (A21 et SDD) Schémas s'inscrivant dans le DD (observatoire du DD, schéma minier, schéma d'aménagement et de développement, gestion de l'eau, etc.)

Conclusion

Dans le projet de recherche PROPOCID nous sommes partis de la définition du “*référentiel international*” de développement durable (DD) comme constituant un ensemble d'idées et de valeurs, une façon de se représenter le fonctionnement de la société, qui tend à dominer les modèles de développement mis en oeuvre et à orienter fortement les choix politiques, en étant véhiculé par les instances internationales et légitimé par un statut scientifique auquel les groupes d'intérêt peuvent se référer pour l'imposer.

Nous avons étudié dans l'axe 2 du projet, objet du présent rapport, la façon dont le référentiel global du DD est venu s'insérer dans les trajectoires des politiques agricoles et rurales dans six situations qui diffèrent notamment par le niveau de développement économique. Nous avons abordé cette insertion (cette appropriation) sous l'angle des changements institutionnels que ce référentiel implique dans les processus de production et de mise en oeuvre des politiques publiques. Cette appropriation repose sur des jeux d'acteurs que nous nous avons comparés, à partir des formes particulières d'adaptation et de remise en forme du référentiel du DD (nous avons par ailleurs situé cette insertion dans le temps long des trajectoires des politiques agricoles et rurales, dans l'axe 1 de PROPOCID)

Nous avons vu que l'appropriation du référentiel du développement durable a donné lieu à des recompositions différenciées des modes publics d'intervention en milieu rural, et donc que les politiques de DD y recouvrent des expressions différentes.

Nous avons constaté que l'émergence des préoccupations en terme de durabilité dans les processus de construction des politiques nationales peuvent avoir été antérieures à la constitution du référentiel international du développement durable. Elles peuvent par ailleurs donner lieu à la mise en place de politiques nouvelles qui cherchent à intégrer les trois dimensions de la durabilité mais aussi à une modification des politiques sectorielles préexistantes de façon à tenir compte des enjeux environnementaux et sociaux devenus prégnants. Elles peuvent enfin se traduire par la constitution de projets de développement durable, qui ne relèvent pas forcément du financement de l'Etat. Ainsi, la prise en compte

de la durabilité se retrouve dans des politiques diverses qui peuvent toutes être qualifiées de « *politiques de développement durable* » .

Les divergences et ressemblances entre situations, relevées dans la recherche, permettent de distinguer deux groupes de pays : d'un côté, les pays dans lesquels le référentiel du DD est fortement inséré dans le cadre des politiques nationales (et a conduit à une refonte des politiques agricoles et rurales) et qui cherchent à coordonner les actions relevant du DD (segmentation peu prononcée de l'intervention en milieu rural): France, Brésil, Mexique; d'un autre côté, les pays dans lesquels le référentiel du développement durable est présent dans le cadre politique national, mais n'a pas conduit à une réelle inflexion des politiques agricoles et rurales, qui restent caractérisées par des logiques sectorielles (segmentation prononcée de l'intervention en milieu rural) : Madagascar, Mali, Nouvelle Calédonie.

Références bibliographiques utilisées

- Baffes J. et Baghdalli (2007). The cotton sector in West and Central Africa : A Success Story with Challenges ahead, in , World Bank Working Paper n° 108
- Bosc P.M. et Hawak-Freud E. (1995). Agricultural innovation in the cotton zone of Francophone West and Central Africa, in Kang, Akobundu, Carsky, Sanginga et Kueneman (eds) : Moist savannas of Africa : potentials and constraints for crop production. Proceedings of an IITA/FAO Workshop held in 1994 in Cotonou, Ibadan, IITA.
- Dolovitz D. et March D. (1996). Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature. Political studies, 44:3, p. 343-357.
- Egg J. et al (2008). La trajectoire des politiques de développement rural au Mali. PROPOCID Working paper n° 13
- Foyer J. (2008). Diversité naturelle et culturelle face aux défis des biotechnologies : enjeux et controverses au Mexique. Thèse de doctorat de sociologie, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine, 658 p.
- Gabas J.J. et al (2008). Processus d'émergence d'une politique publique de développement durable : le cas du Mali. PROPOCID Working paper n° 7.
- Weir M. (1992). Politics and Jobs : The Boundaries of Employment Policy in the United States. Princeton, Princeton University Press.

Le projet PROPOCID

PROPOCID est un projet pluriannuel (2007-2009) de recherche comparative sur les politiques publiques de développement durable agricoles et rurales, financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche, France). Le constat de départ tient au fait que l'émergence de la préoccupation de « durabilité » sur la scène internationale au début des années 1990 a donné lieu à une modification du référentiel des politiques agricoles et rurales nationales, qui s'est opérée de façon spécifique selon les contextes nationaux. A partir de ce constat, le projet examine le sens donné à la notion de durabilité dans les référentiels des politiques agricoles et rurales nationales et du contenu de ces politiques, en analysant comment les nouveaux discours sur le développement durable sont intégrés, négociés, voire ré-interprétés aux différents niveaux de production des politiques publiques. Les travaux portent sur un ensemble diversifié de situations nationales – Brésil, France, Madagascar, Mali, Mexique et Nouvelle Calédonie - en empruntant les instruments d'analyse à divers courants des sciences sociales, notamment l'approche cognitive des politiques publiques et l'institutionnalisme historique.

Le collectif de recherche est composé d'une trentaine de chercheurs en sciences sociales appartenant à diverses institutions de recherches françaises : CIRAD, GEMDEV/Paris XI, INRA, MOISA, ENESAD en collaboration avec leurs partenaires dans les pays étudiés : Brésil : CPDA-UFRRJ (Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro), CDS-UNB (Université Fédérale de Brasilia), PPGRGS-UFRGS (Université Fédérale de Rio Grande do Sul), UFCG (Université Fédérale de Campina Grande), UFPA (Université Fédérale du Pará), CNPMA-EMBRAPA (Centre de Recherche sur l'environnement de l'institution nationale brésilienne de recherche agronomique) ; Madagascar : ICM (Institut Catholique de Madagascar), Université d'Antananarivo ; Mali : IER (Institut d'économie rurale) ; Mexique : CIESAS (Centre de recherche en sciences sociales), FLACSO (Faculté latino-américaine en sciences sociales) ; Nouvelle-Calédonie : IAC (Institut agronomique calédonien), UNC (Université de Nouvelle Calédonie).

PROPOCID est coordonné par :

Philippe BONNAL, Cirad - philippe.bonnal@cirad.fr, Tel. (5521) 25 13 13 58 (Brésil)
Jean-Jacques GABAS, GEMDEV, Paris XI – jjgabas@club-internet.fr, Tel. 01 44 78 33 15
Bernard Roux, INRA, broux@agroparistech.fr, Tel. 01 44 08 17 30